



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

ALINE ARROXELAS GALVÃO DE LIMA

**NÓS E ELOS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A RELAÇÃO ENTRE O
MINISTÉRIO PÚBLICO E A REDE DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E
ADOLESCENTES VÍTIMAS OU TESTEMUNHAS DE VIOLÊNCIA**

RECIFE

2023

ALINE ARROXELAS GALVÃO DE LIMA

**NÓS E ELOS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A RELAÇÃO ENTRE O
MINISTÉRIO PÚBLICO E A REDE DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E
ADOLESCENTES VÍTIMAS OU TESTEMUNHAS DE VIOLÊNCIA**

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós Graduação em Direitos Humanos, da Universidade Federal de Pernambuco, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos. Área de Concentração: Direitos Humanos e Sociedade

Orientador: Prof. Venceslau Tavares Costa Filho

Co-Orientador: Prof. José Luiz de Amorim Ratton Junior

RECIFE

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Lima, Aline Arroxelas Galvão de .

Nós e elos: um estudo de caso sobre a relação entre o Ministério Público e a rede de atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência / Aline Arroxelas Galvão de Lima. - Recife, 2023.

175 p. : il.

Orientador(a): Venceslau Tavares Costa Filho

Coorientador(a): José Luiz de Amorim Rattton Junior

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, 2023.

Inclui referências, anexos.

1. Ministério Público. 2. Crianças e Adolescentes. 3. Políticas de atendimento. 4. Direito da Criança e do Adolescente. I. Costa Filho, Venceslau Tavares . (Orientação). II. Rattton Junior, José Luiz de Amorim . (Coorientação). IV. Título.

340 CDD (22.ed.)

UFPE (CAC 2024 - 14)

ALINE ARROXELAS GALVÃO DE LIMA

**NÓS E ELOS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A RELAÇÃO ENTRE O
MINISTÉRIO PÚBLICO E A REDE DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E
ADOLESCENTES VÍTIMAS OU TESTEMUNHAS DE VIOLÊNCIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação, como requisito para obtenção do título de Mestra em Direitos Humanos. Área de concentração: Direitos Humanos e Sociedade.

Aprovada em: 29/05/2023

BANCA EXAMINADORA

Professor Dr. Venceslau Tavares Costa Filho (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Professor Dr. Artur Stamford da Silva (Examinador externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Professor Dr. José Luiz de Amorim Ratton Junior (Examinador externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Professor Dr. Rogério Bastos Arantes (Examinador externo)
Universidade de São Paulo - USP

Para Isabel e Pedro, que encarnam meu propósito de contribuir para um futuro mais digno para todas as pessoas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente a meus pais, Vera e Alexandre, e a meus irmãos, Henrique e Mariana, pelo privilégio de ter crescido em uma família resiliente, protetora e incentivadora de uma formação humanista, tanto nos livros, quanto nas condutas individual e coletiva que até hoje procuro adotar.

A meu marido e companheiro Edgar, não só pelo incentivo e apoio incondicionais a este (e tantos outros) projetos, mas também por ser exemplo de visão crítica, e defesa intransigente, dos direitos humanos. Simplesmente não teria sido possível sem você.

Agradeço também a todos os meus professores: do maternal no Cirandinha à UFPE, cuja dedicação sempre foi, é e será, formação e inspiração. Em especial, gostaria de agradecer ao Prof. José Luiz Ratton, que gentilmente se propôs a contribuir com este trabalho e a ampliar de forma significativa meu olhar sobre as ciências sociais.

Aos colegas do Ministério Público de Pernambuco - especialmente os que atuam na proteção das crianças e adolescentes - agradeço pela disponibilidade e pelo aprendizado no compromisso compartilhado com a promoção da cidadania, a defesa da democracia, e a valorização da dignidade da pessoa humana. Sou particularmente grata a Maria Luiza Duarte Araújo (Malu), a Marina Rodrigues Alves, e aos demais companheiros das Promotorias de Justiça de Olinda, que todos os dias constroem coletivamente essa visão institucional.

Ainda, sou grata aos colegas do PROINFÂNCIA - Fórum Nacional dos Membros do Ministério Público da Infância e Adolescência, que me tiraram da caixa para pensar meu trabalho de um jeito diferente, e que são exemplo de como o Ministério Público brasileiro pode atuar de forma persistente e criativa na defesa da juventude brasileira. Em especial, minha gratidão à Dra. Mirella Monteiro, pela generosidade da partilha, ideias e críticas.

Agradeço igualmente a todas as pessoas que se dispuseram a participar das entrevistas realizadas; tenho plena convicção de que o fizeram por compromisso pessoal com os ideais humanitários e de crescente aperfeiçoamento da proteção infantojuvenil no Brasil. As contribuições para a realização de uma pesquisa acadêmica em direitos humanos no Brasil dos anos 2020 e 2021 foram, certamente, atos de resistência e esperança.

À enorme rede de apoio com que pude e posso contar no meu dia a dia, em casa, nos estudos e no trabalho: muito obrigada! Vocês sabem quem são, e o lugar de honra que ocupam na viabilização deste trabalho.

RESUMO

Desde a Constituição Federal de 1988 o Ministério Público brasileiro foi investido de dimensão institucional que o caracteriza como agente de transformação social. Em atuação voltada à defesa dos direitos fundamentais e interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis, o Ministério Público contemporâneo tem assumido perfil vocacionado para o fomento, acompanhamento e a fiscalização de políticas públicas, como instrumentos para efetividade dos direitos humanos. Nesse quadro, os direitos infantojuvenis reclamam da instituição uma atuação especialmente proativa e articuladora do Sistema de Garantia de Direitos, que extrapola o repertório meramente processual. Na defesa de crianças e adolescentes contra diversas formas de violência, o subsistema legislativo representado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, pelas Leis n.ºs. 13.431/2017 e 14.344/2022 e pelo Decreto n.º. 9.603/2018 estruturou premissas de proteção e atendimento que não apenas estabelecem direitos e garantias à vítima, mas também impõem a órgãos, autoridades e serviços diretrizes intersetoriais, a fim de evitar revitimização e sob pena da prática de violência institucional. Esse arcabouço jurídico tem demandado do Ministério Público um olhar ampliado, principalmente diante do desafio da integração das políticas de atendimento. Assim, partindo-se epistemologicamente da inserção dos direitos infantojuvenis no panorama geral dos direitos humanos, e de estudo sobre o papel do Ministério Público para garantir a proteção infantojuvenil, o presente trabalho objetiva identificar e analisar, do ponto de vista jurídico, as estratégias adotadas pelo Ministério Público de Pernambuco, através das Promotorias de Justiça com atribuição na cidade do Recife/PE nos anos de 2020 e 2021, para o fomento da integração das políticas de atendimento na rede local em favor de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência. Após a análise das bases teóricas e normativas, associada a dados coletados através de documentos e entrevistas semiestruturadas, realizou-se pesquisa qualitativa a fim de detectar os principais obstáculos e as potencialidades dessa atuação institucional, com formulações propositivas que visam contribuir com o atendimento de crianças e adolescentes.

Palavras-Chave: Ministério Público. Crianças e Adolescentes. Políticas de Atendimento.

ABSTRACT

Since the 1988 Federal Constitution, Brazil's public prosecution office has been assigned an institutional dimension that allows its recognition as an agency for social transformation. Acting to guarantee fundamental, collective and non-disposable rights, the contemporary public prosecution office has undertaken roles designed to promote, monitor and supervise public policies, as instruments to ensure effective human rights. This framework entails special action from the institution regarding the rights of children and adolescents, so as to proactively articulate public policies that extrapolate the judicial repertoire. Legislation composed by the Child and Adolescent Act of 1990 (Federal Law 8.069/1990), Federal Laws 13.431/2017 e 14.344/2022 and Federal Decree 9.603/2018 has established a special rights system for children and adolescents who were victimized or witnessed violence, mainly aiming to reduce secondary victimization but also structuring guidelines for protection and public services, which impose an integral care approach that implies the need for intersectoral governmental intervention in order to avoid institutional violence. This framework has demanded from the public prosecution office a larger scope of action, especially regarding the challenge to integrate service policies. Epistemologically starting from placing children's rights at the global human rights scene, and from studies about public prosecution office institutional roles in order to guarantee children protection, this work aims to identify and analyze, from a legal perspective, the strategies adopted by the public prosecution office at the city of Recife, state of Pernambuco, on 2020 and 2021, to promote integrated service policies towards children who were victimized or witnessed violence. From the analysis of theoretical and legal basis, supported by data collected through documents and interviews, a qualitative research was conducted aiming to detect the main obstacles and potentials for institutional performance, proposing measures intended to contribute for children and adolescents services.

Keywords: Public prosecution office. Children and adolescents. Special service policies. Intersectoral action.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 - Representação Gráfica da Análise Documental.....	97
Ilustração 2 - Representação gráfica de entrevistas, eixo 1.....	120
Ilustração 3 - Representação gráfica de entrevistas, eixo 2.....	128
Ilustração 4 - Representação gráfica de entrevistas, eixo 3.....	134

ABREVIATURAS E SIGLAS

Cedca – Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente
Comdica – Conselho Municipal de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente do Recife
CICA – Centro Integrado da Criança e do Adolescente
CIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos
CDCA - Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes
CMDCA - Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescentes
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público
Conanda – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Ecosoc – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
MPPE – Ministério Público de Pernambuco
ONU – Organização das Nações Unidas
SGD – Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente
STF – Supremo Tribunal Federal
TJPE – Tribunal de Justiça de Pernambuco
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	APRESENTAÇÃO	13
2	DA NORMA PROTETIVA À EFETIVA PROTEÇÃO: A PONTE DA VISÃO CRÍTICA	16
3	ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	22
3.1	ETAPAS DA PESQUISA	22
3.1.1	Pesquisa exploratória e aprofundamento teórico	22
3.1.2	Revisão de literatura	23
3.1.3	Hipóteses e estabelecimento da pergunta de pesquisa	23
3.1.4	Métodos e técnicas	24
3.2	DESENHO DA PESQUISA	25
3.2.1	Estratégia de estudo de caso	25
3.2.2	Exame documental	26
3.2.3	Entrevistas	28
3.3	ANÁLISE E PROCESSAMENTO DE DADOS	29
4	FUNDAMENTOS TEÓRICOS: O MINISTÉRIO PÚBLICO E A PROTEÇÃO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS OU TESTEMUNHAS DE VIOLÊNCIA	31
4.1	OS DIREITOS INFANTOJUVENIS NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS	31
4.1.1	O Direito da Criança e do Adolescente no contexto internacional dos direitos humanos e a proteção integral no Brasil: uma epistemologia própria	31

4.1.2	Eficácia social dos direitos infantojuvenis: fronteira contemporânea dos direitos humanos	40
4.2	O SUBSISTEMA PROTETIVO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS OU TESTEMUNHAS DE VIOLÊNCIA E A INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ATENDIMENTO	44
4.2.1	Os múltiplos impactos da violência contra crianças e adolescentes	44
4.2.2	A Lei nº 13.431/2017 e o Decreto nº 9.603/2018: um difícil caminho de implementação	47
4.2.3	A Lei nº 14.344/2022: uma complementação necessária?	62
4.2.4	Políticas públicas de atendimento a crianças em situação de violência: visão jurídica, implementação e eficácia social	64
4.2.5	Um sistema de garantia de direitos: a intersetorialidade como estratégia para a proteção integral	70
4.4	O MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA ATUAÇÃO NA DEFESA DOS DIREITOS INFANTOJUVENIS	81
4.4.1	O perfil institucional contemporâneo	81
4.4.2	Protagonismo na defesa dos direitos das crianças e adolescentes: o papel do Ministério Público na integração das políticas de atendimento	88
4.4.3	Considerações sobre a participação do Ministério Público na construção e deliberação das políticas de atendimento	91
5	ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS	101
5.1	ANÁLISE DOCUMENTAL	102
5.1.1	O Procedimento Administrativo do Ministério Público de Pernambuco	103
5.1.2	Reuniões do Comitê de Gestão Colegiada da Rede de Cuidado e de Proteção Social das Crianças e dos Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência do Recife	110

5.2	ANÁLISE DAS ENTREVISTAS	125
5.2.1	Integração das políticas de atendimento a crianças e adolescentes em situação de violência na cidade do Recife: atuação do MPPE nos anos de 2020 e 2021	126
5.2.2	Que papéis são apontados e reconhecidos ao Ministério Público?	134
5.2.3	Como a atuação do Ministério Público pode ser aperfeiçoada?	137
6	CONCLUSÕES E PROPOSIÇÕES	141
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	151
	REFERÊNCIAS	152
	ANEXOS	170
	ANEXO A – ROTEIRO BÁSICO DE ENTREVISTAS	170
	ANEXO B – CARTA DE ANUÊNCIA - MPPE	171
	ANEXO C – CARTA DE ANUÊNCIA - Comdica	172
	ANEXO D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	173

1 APRESENTAÇÃO

Este trabalho tem como objeto de estudo a atuação do Ministério Público de Pernambuco (MPPE) na fiscalização do cumprimento da Lei nº 13.431/2017 e do Decreto nº 9.603/2018, particularmente no aspecto da articulação intersetorial de políticas e serviços públicos na proteção e atendimento de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência. Como estudo de caso, tomou-se a atuação ministerial ocorrida na cidade do Recife/PE, especialmente frente ao comitê instituído no âmbito do Comdica - Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, entre os anos de 2020 e 2021.

Embora outros aspectos da legislação mencionada sejam mais explorados em pesquisas e produções acadêmicas, notadamente o depoimento especial e a escuta especializada, o exposto comando legal para atendimento integral e intersetorial das crianças e adolescentes em situação de violência, mediante integração das políticas de atendimento, ainda é pouco aprofundado nos estudos sobre o tema, e mostra-se como um complexo desafio que vem sendo enfrentado por todo o Sistema de Garantia de Direitos na maior parte do país. Para o Ministério Público brasileiro, a implementação da legislação protetiva infantojuvenil representa grande desafio e, ao mesmo tempo, uma arena de possibilidades que podem ser desenvolvidas no exercício de suas funções institucionais.

Como se sabe, a problemática da violência contra crianças e adolescentes é extremamente complexa, e demanda medidas multilaterais e intersetoriais para seu enfrentamento adequado. A questão – de ordem urgente – perpassa diversos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável indicados pela ONU para o Brasil¹, notadamente no Eixo 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), com reflexos também no Eixo 3 (Saúde) e no Eixo 10 (Redução das Desigualdades).

Assim, buscou-se primeiramente situar a proteção jurídica conferida pela legislação dentro do escopo da proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes, para então analisá-la de forma crítica, diante dos desafios para a implementação desses preceitos. Passados mais de seis anos desde a aprovação da Lei nº 13.431/2017, suas previsões ainda não são realidade na maior parte dos municípios brasileiros; em Recife/PE, como será apresentado, o caminho foi apenas iniciado.

A motivação para esta pesquisa surgiu da vivência profissional da pesquisadora como Promotora de Justiça com atuação especializada na tutela dos direitos da infância e juventude,

¹ Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em 09 mar. 2023.

embora em cidade diversa da pesquisada². Considerando que os pressupostos filosóficos informam a escolha do suporte teórico da pesquisa científica (BRYMAN, 2012; CRESSWELL, 2014), a explicitação de pontos de partida da pesquisa ilumina nossa visão epistemológica sobre o fenômeno da violência contra crianças e adolescentes e sobre as políticas públicas para seu enfrentamento, bem como guarda coerência com nossa experiência profissional enquanto membro do Ministério Público brasileiro.

A atuação diária na defesa dos direitos infantojuvenis, em especial em favor de pessoas em situação de vulnerabilidade, é – e não poderia deixar de ser – força modeladora de nosso arcabouço ideológico não apenas no sentido dogmático, mas igualmente axiológico, teleológico, e político. Esses alicerces se coadunam com a evolução do próprio Ministério Público enquanto instituição historicamente estruturada no processo de redemocratização do país, com forte força política e jurídica no resguardo de direitos fundamentais.

A pesquisa teve como mola propulsora a constatação de uma falha, causadora de angústia em relação a nosso próprio campo de atuação profissional: apesar de todos os esforços institucionais junto à rede local, o que se constatou foi uma generalizada ausência de normatização, fluxos ou protocolos referentes à implementação da Lei nº 13.431/2017 e do decreto federal que a regulamenta, em nossa própria comarca de atuação. Observamos na prática diária que a intersetorialidade desse atendimento, preconizada pela legislação brasileira, existe, quando muito, pela boa vontade ou iniciativa pessoal de atores da rede.

Este estudo, portanto, parte de uma tentativa de compreensão e problematização desse descompasso entre a lei e a realidade. Se não há efetividade na diretriz da intersetorialidade de políticas públicas para a proteção integral de crianças e adolescentes, há que se refletir sobre como o Ministério Público, como instituição voltada à proteção da cidadania e dos direitos fundamentais desses sujeitos, pode atuar para fomentar uma mudança efetiva.

Objetivou-se de forma principal identificar e descrever em que medida, e através de que estratégias institucionais, o MPPE atuou nos anos de 2020 e 2021, como partícipe e como fiscalizador da rede especializada de Recife/PE, para propiciar a concretização da articulação intersetorial necessária ao atendimento de crianças e adolescentes vítimas e testemunhas de violência. A partir dos dados empíricos coletados, ainda, objetivou-se formular proposições no intuito de contribuir para o desenvolvimento do Ministério Público enquanto instituição estratégica no Sistema de Garantia de Direitos infantojuvenis, especialmente na proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência.

Para tanto, buscou-se estruturar a fundamentação teórica de suporte em quatro eixos

² A pesquisadora é Promotora de Justiça titular na 1ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania de Olinda/PE.

principais, que serão desenvolvidos em capítulos sucessivos: a) a defesa dos direitos infantojuvenis no contexto maior da promoção dos direitos humanos, e seus principais desafios; b) a legislação brasileira para a proteção de crianças e adolescentes em situação de violência; c) as premissas para a efetivação de políticas públicas de proteção a tais sujeitos; e d) o papel institucional do Ministério Público na garantia e na promoção da proteção integral, dentro do contexto da política de atendimento a crianças e adolescentes em situação de violência. Esse quadro teórico objetiva embasar a compreensão e a reflexão sobre o tema sob recorte jurídico, porém auxiliado por perspectivas interdisciplinares, inseridas no arcabouço teórico e teleológico da efetividade dos direitos fundamentais.

A seu turno, a pesquisa de campo realizada buscou trazer contornos empíricos ao campo teórico, a partir do exame da atuação do MPPE na comarca do Recife. Para tanto, foram analisados documentos integrantes de Procedimento Administrativo instaurado e acompanhado por Promotoria de Justiça com atribuição extrajudicial na cidade, assim como atas de reuniões realizadas pelo Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente - Comdica sobre o tema, além da realização de entrevistas semiestruturadas com membros do MPPE afetos ao tema e com participantes do comitê de gestão colegiada da rede de cuidado e de proteção social das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência no Recife. Os achados foram processados sob categorias temáticas, com ajuda do Software Atlas, para facilitar a representação gráfica e exposição das principais ideias e possibilitar a discussão qualificada dos achados.

Os dados, auxiliados por nossa experiência profissional e observação crítica, permitiram demarcar o caminho percorrido na rede de proteção recifense, nos anos de 2020 e 2021, para a integração preconizada pela Lei nº 13.431/2017 e pelo Decreto nº 9.603/2018, possibilitando uma visão ampla quanto às dificuldades vivenciadas e avanços empreendidos.

Espera-se que o presente trabalho contribua para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento da atuação do Sistema de Garantia de Direitos em favor de crianças e adolescentes vitimizados, diante da base legal existente, destacando e fortalecendo o papel do Ministério Público brasileiro, enquanto instituição promotora e defensora dos direitos humanos, no enfrentamento aos desafios vivenciados.

2 DA NORMA PROTETIVA À EFETIVA PROTEÇÃO: A PONTE DA VISÃO CRÍTICA

Estima-se que a população brasileira na faixa etária entre zero e 19 anos de idade corresponda a aproximadamente um terço da população nacional total, o que equivale a mais de 68 milhões de pessoas (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2023).

Essa população, considerada pela legislação brasileira como prioritária e especialmente vulnerável, tem carecido de proteção efetiva contra os diversos tipos de violências. Em 2021, 5,9 mil mortes por homicídios notificadas tiveram por vítimas crianças, adolescentes e jovens entre zero e dezenove anos de idade, com pior taxa proporcional na região Nordeste, região que também agrega os piores índices de pobreza. 75% das notificações de exploração sexual e violência no país, em 2021, envolveram vítimas com até 19 anos de idade, das quais 86,6% foram do sexo feminino (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2023).

Por sua vez, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública apontou que registros de estupro e estupro de vulnerável de vítimas do sexo feminino tiveram crescimento de 12,5% no primeiro semestre de 2022 em relação ao primeiro semestre de 2021; entre janeiro e junho de 2022 ocorreu um estupro de menina ou mulher a cada 9 minutos no país. Desde 2018, que mais da metade das vítimas de violência sexual que chegam até as delegacias de polícia tem até 13 anos de idade, percentual que vem se agravando (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021; 2022).

Ao se considerar a violência doméstica e familiar contra crianças e adolescentes no Brasil, especificamente em termos de lesão corporal e maus tratos, verifica-se que somente em 2021 foram registrados mais de 20 mil boletins de ocorrência por lesões corporais contra vítimas de 15 a 19 anos, e quase o mesmo número por maus tratos contra pessoas entre 0 e 17 anos (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022).

Esses dados têm se mostrado preocupantes, principalmente diante da reconhecida subnotificação de casos (CERQUEIRA e COELHO, 2014; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021; MAIA, 2014; WAISELFISZ, 2012). Profissionais de diversas áreas reportam dificuldades na adoção das medidas de notificação às autoridades competentes em caso de revelação ou percepção de sinais sugestivos de violência (ARPINI et al, 2008; FARAJ, SIQUEIRA e ARPINI, 2016; RATES et al, 2015). No contexto da pandemia de COVID-19³, verificou-se que essa cifra invisível se agravou de forma expressiva (FÓRUM

³ Em 11 de março de 2020 a Organização Mundial da Saúde declarou que a disseminação comunitária da COVID-19 em todos os continentes a caracterizava como pandemia.

BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021; 2022).

Constata-se que o país vive a situação verdadeiramente paradoxal apontada por RIZZINI e PILOTTI (2011): de um lado, o Brasil produziu uma das legislações mais vanguardistas de que se tem notícia em todo o mundo em termos de proteção jurídica de crianças e adolescentes, e de outro, a desigualdade social gritante vulnerabiliza de forma especialmente negativa a população infantojuvenil, e põe em risco a concretização do edifício jurídico-democrático erigido em prol desses sujeitos.

Já não havendo dúvidas sobre o reconhecimento jurídico-positivo da proteção integral de crianças e adolescentes, tanto no âmbito internacional como no do direito interno, devemos compreender que os direitos infantojuvenis, assim como os direitos humanos em geral, também estão sujeitos à “situação paradoxal dos direitos humanos no tecido socioeconômico da sociedade contemporânea”, como expressou Lindgren Alves (2013, p. VX). Reivindicam atualmente esforços para sua implementação e efetividade e desafiam a superação de obstáculos de ordem prática e também político-econômico-estruturais, além da ameaça constante de retrocessos. Trata-se, segundo entendemos, de mais uma demonstração da tensão entre regulação e emancipação social, que traduz os processos de transformação social, como coloca Boaventura de Sousa Santos (2003). O Direito, afinal, também constrói ideologicamente a sociedade que busca regular.

A dificuldade de implementação dos direitos infantojuvenis não está restrita ao chamado mundo em desenvolvimento. Pesquisas identificam que mesmo em países como o Reino Unido, Irlanda do Norte, Estados Unidos da América, Holanda e Austrália a efetiva implementação de direitos básicos de crianças e adolescentes ainda carece do reconhecimento, pela legislação, política e prática, de fatores cruciais como desigualdades estruturais, imigração, deficiências, assim como a origem de povos e comunidades tradicionais (CARDOL, 2012; HAYDON, 2012; MOLINA, 2012; RAYNER, 2002). Esses exemplos (apenas ilustrativos) servem como lembrete de que os direitos humanos não podem ser considerados como dado objetivo e demanda ultrapassada, independentemente da situação socioeconômica e mesmo cultural.

Se a proteção dos direitos das crianças e adolescentes é mandamento não apenas ético como de desenvolvimento global da humanidade⁴, questiona-se: ostentando simultaneamente amparo no ordenamento jurídico positivo (são objeto de normas jurídicas válidas e

⁴ Os ganhadores do prêmio Nobel Amartya Sen (2007) e James Heckman (2006) relacionam esses temas de forma racional e persuasiva, dentro da perspectiva econômica, até mesmo para aqueles que desejam não ficar adstritos ao apelo moral dos direitos humanos.

impositivas, tanto gerais, como direitos humanos que são, quanto especiais), e ao mesmo tempo legitimidade social (ao menos no mundo ocidental hodierno), como explicar a relativa ineficácia da proteção efetiva desses sujeitos, especialmente aqueles mais vulneráveis (seja por condição socioeconômica, seja pela exposição a diferentes tipos de violências)? Por que o reconhecimento jurídico desses direitos não cumpre suficientemente a tarefa de efetivá-los, quando se apresenta, no discurso político, filosófico, econômico e jurídico geral, como legítimo e representativo do senso de justiça humanitária atualmente hegemônico?

Talvez possíveis respostas estejam nas particularidades guardadas pelos direitos infantojuvenis, mesmo em face de outros grupos também vulnerabilizados, ou simplesmente no custo das políticas sociais envolvidas (BARATTA, 2001). Ou na falha estrutural e histórica do Estado dito social (MASCARO, 2019). As crianças e os adolescentes não foram incluídos como sujeitos de direitos no pacto civilizatório moderno senão muito recentemente; eram focos de intervenção e controle, e não de emancipação.

Por isso, as características da proteção jurídica de crianças e adolescentes convidam, em nosso entender, à construção de uma visão crítica voltada à transformação da realidade. Nas lutas pela efetivação dos direitos humanos, sendo necessário dar passos além da dimensão normativa para a promoção de processos institucionais e sociais construtivos da dignidade humana (MACÊDO, 2020), a importância do pensamento crítico⁵ se justifica no esgotamento do discurso jurídico liberal-individualista e do próprio positivismo estrito, e objetiva como prática “constituir o Direito como instrumento estratégico de efetiva alteração das práticas reais vigentes, capaz de impulsionar a construção de uma organização social mais justa e democrática” (WOLKMER, 2015, p. 21). O pensamento crítico nunca foi tão necessário e atual, especialmente diante das tendências autoritárias e individualistas que recrudescem em todo o mundo, como também no Brasil.

Também o caráter interdisciplinar reclamado pela visão crítica do Direito é pressuposto inafastável do Direito da Criança e do Adolescente, que compreendemos como ramo jurídico específico a partir de suas próprias regras, valores e princípios.

Partindo-se das opções político-normativas adotadas pelo ordenamento jurídico brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988, parece-nos claro que o princípio da proteção integral, além de oferecer estrutura teórica própria ao direito infantojuvenil (CUSTÓDIO, 2008; VERONESE, 2019; RAMIDOFF, 2007), coloca esse subsistema

⁵ Adota-se neste trabalho a ideia de que a “teoria crítica do Direito” não se refere a uma doutrina uniforme, mas um viés crítico de pensamento que questiona o formalismo abstrato da teoria jurídica tradicional e propõe uma renovação da epistemologia jurídica, ainda que de forma não sistematizada (WOLKMER, 2015). Na mesma trilha, Cárcova (2016) reconhece que a teoria crítica é “um projeto inconcluso e em desenvolvimento” (p. 166).

normativo em um patamar apartado de outros subsistemas de proteção de vulneráveis (por exemplo, o direito do consumidor, ou o direito da pessoa idosa), embora com eles seja compatível e harmônico, em relação muitas vezes complementar e interseccional⁶.

Ontologicamente enquadrado como Direito público (ISHIDA, 2015), embora inegavelmente atravessado por conceitos de Direito privado, o Direito da Criança e do Adolescente empresta a suas diretrizes uma roupagem emancipatória e jungida à sua função social, constituindo verdadeiro ramo especial do Direito Brasileiro. Reclama inovações nas práticas sociais e interinstitucionais, convoca modelos inovadores e resolutivos para congregar sociedade civil e instâncias governamentais em torno de um ideal que não é apenas ético-jurídico-político, mas também uma cosmovisão (*weltanschauung*) civilizatória.

Ainda assim, é possível reconhecer um certo estranhamento (e talvez certo desprestígio), por parte da comunidade jurídica brasileira, em relação ao Direito da Criança e do Adolescente. São escassos os trabalhos nacionais que se dedicam a aprofundar sua autonomia e desenvolver discussões sobre a matéria sob um olhar jurídico especializado e crítico (CAVICHOLI, 2019).

Como esse ramo jurídico especial nasceu no Brasil a partir de grande mobilização social e marcado por articulações horizontais, suas características dogmáticas diferem daquelas comuns a outros ramos do Direito, e sua abordagem teórica ultrapassa o positivismo estrito tradicional (VERONESE, 2020). Esse *locus* epistemológico híbrido, complexo e transdisciplinar vai de encontro às tradições oligárquicas e positivistas da cultura jurídica brasileira, que guarda traços autoritários ainda que sob a democratização política (FERNANDES, 2006), e talvez possa sinalizar alguma explicação para a relativa incipiência do ramo na cultura jurídica nacional. Além disso, é preciso reconhecer que a luta pelos direitos das crianças e adolescentes não é movida pelo próprio grupo desses sujeitos, mas por adultos em seu nome: as crianças não votam, não fazem greve nem manifestações políticas com repercussão nas mídias; não têm voz. Se, enquanto sociedade, não reclamamos por elas, com elas, permanecem como figuras etéreas e idealizadas, não se materializam gente de carne, osso, presente, futuro, dor e esperança.

Por isso entendemos que a abordagem da teoria crítica do direito é aquela que mais se adequa às estruturas normativas, propósitos, princípios e valores do Direito da Criança e do

⁶ Reconhecendo o Direito da Criança e do Adolescente como um dos novos direitos advindos desde o pós-positivismo, LIMA e VERONESE frisam que sua concepção principiológica reclama uma concretização dependente do “investimento do Estado em políticas sociais básicas, e de outro modo, necessita da prestação da tutela jurisdicional, enquadrando nas decisões jurídicas a fundamentação não mais apenas pelo viés juspositivista, mas pautado pela busca de equidade e justiça social” (LIMA e VERONESE, 2010, p. 95).

Adolescente atual, diante da historicidade dessas construção legislativa e doutrinária, bem como do seu principal desafio: a concretização social dos direitos conquistados, ainda mais em um contexto social complexo e desigual como o brasileiro, inclusive (e talvez especialmente) contra os jovens (RIZZINI e PILOTTI, 2011, GARCÍA MÉNDEZ, 2011). O direito infantojuvenil reclama, talvez mais que qualquer outro ramo dos direitos de cidadania consagrados pela Constituição Federal de 1988, um olhar jurídico de viés empírico, construtivo e emancipador, voltado firmemente para sua efetividade.

O aprofundamento e o aperfeiçoamento desse subsistema jurídico requer, portanto, compromisso intelectual e ético com a concretização dos direitos humanos, além de uma compreensão histórico-cultural-política dos processos sociais envolvidos na sociedade que buscamos modificar. Nesse entrelaçamento entre direitos e efetividade, justiça social e cidadania⁷, típico da corrente crítica do pensamento jurídico, “a atenção dos juristas, antes voltada para a ordem normativa, hoje somente tem sentido se também direcionada para a realidade social, com o objetivo de buscar a efetividade dos direitos” (DAHER, 2020, p. 19).

Diante desse panorama, este trabalho busca ressaltar que o Ministério Público brasileiro pode dar decisiva colaboração a tais desafios, exercendo papel estratégico para reafirmar, garantir e implementar direitos humanos infantojuvenis, ocupando posto fundamental na garantia do acesso à Justiça – aqui compreendido em uma dimensão que ultrapassa em muito a mera provocação processual do Poder Judiciário (GOULART, 2021; ISMAIL FILHO, 2021) – objetivando concretizar, e de forma propositiva, a proteção e a emancipação cidadã de brasileiros e brasileiras.

É dentro desse perfil institucional contemporâneo – resolutivo e participativo – que o Ministério Público pode honrar sua trajetória histórica e política para assumir um lugar estratégico dentro do Sistema de Garantia de Direitos, trajetória que este trabalho busca reforçar e valorizar, para tanto selecionando um campo de atuação ainda em desenvolvimento: a proteção integral das crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência.

No tema, deve-se reconhecer a importância do advento da Lei Federal nº 13.431/2017 e do Decreto nº 9.603/2018 para o estabelecimento de um sistema de proteção e atendimento especiais a esses sujeitos vitimizados, legislação que enseja o aprofundamento teórico e prático sobre a atuação do Ministério Público na indução e fomento das políticas públicas

⁷ Parece-nos fundamental afastar a visão crítica do Direito da mera utopia. A proteção jurídica de crianças e adolescentes é, no mundo contemporâneo, uma ideia hegemônica enquanto *ideal*. A pauta tem, há décadas, mobilizado a sociedade civil, movimentos sociais e governos. Esse avanço civilizatório pode ser entendido dentro da transição observada por Boaventura de Sousa Santos (2007), que aponta que o hegemônico atual não é mais um consenso baseado no bem geral, mas uma reação diante daquilo que é inevitável.

relacionadas, principalmente diante dos mandamentos legais de articulação intersetorial e integração das políticas de atendimento com os demais órgãos e serviços da rede de proteção.

Intenta-se iluminar, sob viés crítico e emancipador do Direito, como o Ministério Público pode atuar enquanto instituição promotora de cidadania e defensora dos direitos humanos de crianças e adolescentes vitimizados, sobretudo para garantir seu atendimento adequado e não revitimizante.

3 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

A partir do exposto no capítulo precedente, explicita-se que este trabalho é manejado através de estruturas interpretativas inerentes ao tema da justiça social. Como caminho para a realização de pesquisa qualitativa, foi adotada postura interpretativa de viés crítico, não restrita à mera compreensão dos fatos descritos, mas também como meio mobilizatório para ação e transformação dos fenômenos sociais estudados (CRESSWELL, 2014).

Para tanto, a pesquisa percorreu um longo caminho entre a elaboração da primeira versão do projeto até a redação final deste trabalho, sofrendo transformações diversas, naturais ao amadurecimento de seus propósitos e das técnicas que a eles melhor poderiam corresponder.

3.1 ETAPAS DA PESQUISA

3.1.1 Pesquisa exploratória e aprofundamento teórico

Uma vez identificado o tema geral da pesquisa, o percurso metodológico foi iniciado a partir de pesquisa exploratória, além da observação da pesquisadora na experiência profissional na área dos direitos da infância e juventude, complementada com entrevistas informais conduzidas com diversos profissionais atuantes na seara sob estudo.

Embora a Lei nº 13.431/2017 e o Decreto nº 9.603/2018 tivessem sido abordados em trabalho anteriormente concluído por esta pesquisadora (LIMA, 2020), ainda que com enfoque diverso, mostrou-se necessário ancorar a escolha da pergunta de pesquisa em aporte teórico ampliado, tanto a partir da teoria e da normativa pertinentes sob a perspectiva crítica, quanto nos referenciais que informam a conjuntura maior da defesa dos direitos humanos, e de como os direitos das crianças e adolescentes atualmente se situam nesse arcabouço.

A fim de possibilitar a delimitação da pergunta de pesquisa, a pesquisa exploratória envolveu o estudo de contribuições não apenas de juristas, mas também de cientistas e pesquisadores de outros ramos do conhecimento relacionados com a temática, em especial no campo de outras ciências sociais, como a ciência política e a sociologia

Foi também indispensável o aprofundamento teórico sobre metodologias e técnicas que poderiam ser utilizadas.

3.1.2 Revisão da literatura

Na fase de revisão de literatura acadêmica, houve a necessidade inicial de demarcar os principais eixos temáticos da pesquisa, seguindo-se pela busca e leitura de obras relacionadas a cada um deles.

Para a defesa dos direitos infantojuvenis no contexto da promoção dos direitos humanos, foram identificados trabalhos nacionais e estrangeiros com relevância sobre as discussões que se relacionavam com o tema da pesquisa, buscando fundamentá-lo em normativa e doutrina internacionais.

A revisão bibliográfica para os demais eixos do trabalho (legislação brasileira para proteção de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência; efetivação de políticas públicas de proteção; e o papel do Ministério Público dentro do contexto da política de atendimento a crianças e adolescentes em situação de violência) foi realizada através da leitura de livros, artigos em periódicos, dissertações de mestrado e teses de doutorados relacionados ao tema ainda que de forma geral, especialmente com o objetivo de identificar as problematizações e lacunas existentes no panorama pesquisado.

Foram também realizadas pesquisas sobre a abordagem empírica do tema no portal eletrônico de periódicos da CAPES, bem como através da ferramenta *Google Scholar*, sendo a princípio excluídos trabalhos elaborados antes da entrada em vigor da Lei nº 13.431/2017, e ainda os que se debruçaram unicamente nos aspectos legais do depoimento especial e da escuta especializada.

3.1.3 Hipóteses e estabelecimento da pergunta da pesquisa

Tomou-se como suporte inicial o método hipotético-dedutivo.

Sabendo-se que o MPPE, por meio das Promotorias de Justiça com atribuição especializada na defesa dos direitos infantojuvenis no Recife/PE, vinha acompanhando através de procedimento administrativo a implementação da lei na rede local, chegou-se às seguintes hipóteses: a) tal atuação tem influenciado o processo de implementação, na rede da cidade do Recife/PE, das políticas públicas locais de proteção a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência; b) a atuação institucional não tem sido suficiente, até o momento, para a efetiva implementação da integração do atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência na cidade do Recife/PE.

Essas hipóteses se alicerçaram no aporte teórico coligido, e nas lacunas observadas por

juristas e aplicadores do Direito em relação à necessidade de adequação das redes de proteção infantoadolescentes, uma vez que a nova legislação reclamava o aperfeiçoamento das estruturas já existentes e também a criação ou adequação de fluxos e protocolos para atuação concertada entre diferentes órgãos e agentes corresponsáveis.

Contudo, diante de inúmeros entraves – dentre os quais a ausência de previsão orçamentária e de estudos técnicos sobre a viabilidade dessa nova forma de atuação – a iniciativa legislativa, mesmo ultrapassados seis anos e embora com progressos tímidos, ainda não provocou em todo o território nacional a parametrização da rede de proteção integral, nem a pactuação integralizadora necessária.

Tal realidade demanda que o Ministério Público brasileiro adote providências para estimular e fiscalizar a implementação, em cada município do país, da articulação integrada das políticas de atendimento às crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, inclusive pela ocorrência de violência institucional e ainda diante da norma expressa do art. 208, XI do Estatuto da Criança e do Adolescente, que prevê a possibilidade de ajuizamento de ação de responsabilidade no caso de ofensa aos direitos infantojuvenis por não oferecimento ou oferta irregular dessas políticas e programas integrados de atendimento (BRASIL, 1990b).

Assim, chegou-se à problemática da pesquisa proposta, formulada no seguinte questionamento: como o MPPE atuou institucionalmente, nos anos de 2020 e 2021, para induzir e fomentar a integração das políticas de atendimento no Município de Recife/PE, em relação à rede de proteção local, e quais os principais entraves para que essa atuação contribua com a concretização dessa articulação intersetorial?

3.1.4 Método e técnicas

A partir do estabelecimento das hipóteses, e da pergunta de pesquisa, concluiu-se que a pesquisa adotaria perfil qualitativo, com abordagem preponderantemente dedutiva.

Foram mobilizados métodos como pesquisa bibliográfica, com revisão da literatura especializada (livros, dissertações de mestrado, teses de doutorado, artigos), consultas a pesquisas e banco de dados de pesquisas relacionadas à temática, bem como pesquisa documental, com exame de documentos e dispositivos normativos pertinentes (legislação, atas, resoluções, ofícios, relatórios), com finalidade descritiva e analítica, além da realização de entrevistas semiestruturadas com atores sociais envolvidos na questão, como será melhor desenvolvido no tópico seguinte.

3.2 DESENHO DA PESQUISA

3.2.1 Estratégia de estudo de caso

Iniciado o percurso metodológico a partir do levantamento de normas jurídicas e revisão de literatura transdisciplinar sobre o tema da pesquisa para a realização posterior da pesquisa empírica, identificou-se a adequação da estratégia do estudo de caso para a ultimação do estudo. O método foi escolhido em face dos objetivos da pesquisa, que pressupõem o mapeamento, a descrição e a interpretação do contexto, das relações e dos processos investigados.

O estudo de caso é um processo metodológico que comporta investigação empírica em diferentes fontes de dados, voltada à investigação de fenômeno ou sistema contemporâneo relacionado a seu contexto no mundo real, especialmente nas situações em que o fenômeno e seu contexto não sejam claramente distinguíveis (CRESWELL, 2014; YIN, 2014). Outra característica destacada por Yin (2014) é a correlação entre a investigação e o desenvolvimento teórico anterior para orientação da coleta e da análise dos dados.

Para os propósitos deste trabalho, e de modo a responder à pergunta de pesquisa, identificou-se como caso a atuação do MPPE com relação à rede de proteção infantojuvenil de Recife/PE, no propósito de fomentar, acompanhar e fiscalizar a criação e a construção dos fluxos de integração do atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, como previsto na Lei nº 13.431/2017 e no Decreto nº 9.603/2018. Diante do caráter contínuo dessa relação, e para fins metodológicos, o exame limitou-se aos anos de 2020 e 2021. O caso sob estudo tem caráter instrumental, compreendendo-se que, apesar de suas peculiaridades intrínsecas, as conclusões dele advindas possam vir a iluminar empiricamente conceitos e princípios teóricos, e ainda serem potencialmente aplicadas a outras situações, ainda que não totalmente semelhantes ao caso original (YIN, 2014).

A pesquisa não tentou realizar avaliação de processos nem de resultados, nem se trata de análise de políticas públicas *stricto sensu*. Também não se efetuou nenhum tipo de verificação crítica de viés correicional quanto à atuação funcional dos membros do Ministério Público atuantes na temática. A investigação executada teve por base viés interpretativo da conjuntura fática, em cotejo com as premissas legais examinadas, apenas com a finalidade de descrição e compreensão dos fenômenos envolvidos.

Desse modo, buscou-se propiciar uma análise com aporte de diferentes fontes de dados, considerando a realidade do município pesquisado e a experiência da pesquisadora

enquanto membro do Ministério Público, com atuação na tutela dos direitos da infância e juventude. Como frisa Maíra Rocha Machado, “um caso é revelador tanto do evento representado quanto da pessoa que o selecionou, construiu e narrou” (2017, p. 357).

A fim de garantir a coleta de dados a partir de diferentes fontes, foram estabelecidas duas etapas, interligadas, para a pesquisa: a) análise documental; b) realização de entrevistas semiestruturadas individuais. As duas fases se desenvolveram de forma concomitante, tanto na coleta dos dados quanto na sua análise e interpretação, de modo a favorecer o entrelace das informações na problematização das questões levantadas e formulação das conclusões.

Registra-se que a pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética da Universidade Federal de Pernambuco - Campus Recife (CAEE nº 62179822.6.0000.5208).

3.2.2 Exame documental

Optou-se por iniciar o estudo de caso a partir da análise de procedimento extrajudicial conduzido por Promotoria de Justiça especializada na tutela coletiva dos direitos da criança e do adolescentes na cidade do Recife, estado de Pernambuco. Esse procedimento, denominado “procedimento administrativo”, não detém caráter investigativo nem se submete ao Poder Judiciário, cuidando apenas de formalizar a atuação da instituição frente a políticas públicas continuadas.

O Procedimento Administrativo de acompanhamento de políticas públicas n.º 01776.000.087/2020, instaurado pela 32ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital, tem por objeto o acompanhamento e fiscalização de forma continuada, da política pública municipal para atendimento ao disposto no art. 16 da Lei nº 13.431/17, que prevê articulação do poder público para criação de programas, serviços ou equipamentos que proporcionem atendimento integral e interinstitucional à criança vítima de violência no Recife. O instrumental reúne todos os documentos e as informações coletadas pela Promotoria de Justiça a respeito da temática, e materializa a atuação ministerial voltada a seu objetivo. É formalizado de acordo com a normativa interna do MPPE, em sistema eletrônico próprio.

Como critérios para essa decisão destacam-se:

1. a relevância do Ministério Público na indução e fiscalização de políticas públicas, especialmente aquelas voltadas à concretização de direitos humanos;
2. a possibilidade de se obter uma visão geral da rede local quanto a dificuldades vivenciadas e eventuais avanços existentes, uma vez que procedimento sob exame materializa e congrega todas as atividades da Promotoria de Justiça

responsável acerca do acompanhamento e fiscalização das políticas públicas voltadas ao atendimento integral e interinstitucional de crianças e adolescentes em situação de violência na cidade do Recife;

3. a preparação prévia da pesquisadora para a fase de entrevistas, de modo a direcioná-las nos problemas e temas discutidos de forma mais efetiva.

A leitura dos autos foi iniciada logo após a etapa da revisão bibliográfica e delineamento teórico-metodológico do trabalho. Constam do procedimento documentos oriundos de vários órgãos integrantes da rede de proteção infantojuvenil de Recife/PE, além de despachos, certidões, ofícios e outros documentos internos (isto é, do próprio MPPE) referentes ao impulsionamento da rede para implementação local do sistema de garantia de direitos às crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência.

O acesso da pesquisadora aos autos (eletrônicos) foi solicitado à 32ª Promotoria de Justiça da Capital em 21 de dezembro de 2021, restando por concedido por despacho fundamentado em 03 de janeiro de 2022, sob compromisso de utilização dos dados tão somente para os fins da pesquisa acadêmica proposta, com especial resguardo quanto a nomes ou dados relacionados a crianças ou adolescentes específicos porventura mencionados nos documentos. A análise realizada, portanto, abrange o procedimento desde sua instauração até a data de sua disponibilização à pesquisadora, não abrangendo documentos apresentados ou atos eventualmente praticados em data posterior à referida.

Em sequência, foram examinadas as atas de reuniões do Comitê de Gestão Colegiada da Rede de Cuidados e Proteção Social das Crianças e Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência do Recife ocorridas entre 17 de julho de 2020 e 21 de maio de 2021, publicadas no sítio eletrônico oficial do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (Comdica)⁸. Esse exame abrangeu todas as atas disponibilizadas no referido sítio, relativas a reuniões do colegiado do comitê gestor, da coordenação executiva do grupo, e ainda do grupo de trabalho (GT) denominado “fluxos e gargalos”. Embora o comitê tenha se reunido outras vezes após 21 de maio de 2021, não houve publicação de atas posteriores no sítio eletrônico oficial do conselho, nem houve disponibilização de seu teor a esta pesquisadora.

O cotejo entre as duas fontes documentais de forma concomitante permitiu a triangulação crítica com os dados coletados na fase de entrevistas, a seguir descrita.

⁸ Todas as atas examinadas estão disponíveis em: <http://comdica.recife.pe.gov.br/comit%C3%AA-gestor>. Acesso em 10 de outubro de 2022.

3.2.3 Entrevistas

Para complementar e aprofundar a coleta de dados iniciada nas fontes documentais, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com membros do Ministério Público que trabalham diretamente com a temática do atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência no Recife/PE, e ainda com integrantes e ex-integrantes do Comitê de Gestão Colegiada da Rede de Cuidados e Proteção Social das Crianças e Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência do Recife, criado no âmbito do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (Comdica), no período sob foco.

As entrevistas foram realizadas entre os dias 11 de outubro e 03 de novembro de 2022. O roteiro básico encontra-se no Anexo 1.

Enquanto que óbvia a opção por entrevistar membros do MPPE, considerando a pergunta de pesquisa, entendeu-se como necessária a escuta de outros atores diretamente envolvidos com a temática, a fim de se aquilatar qualitativamente a relação institucional estabelecida entre o órgão e a sociedade civil, representada neste caso pelo conselho de direitos, colegiado que detém papel central na coordenação das políticas públicas de proteção à infância e juventude, por força da normativa legal pertinente. O referido conselho é composto por membros da sociedade civil (eleitos) e representantes governamentais (nomeados), de forma paritária, sendo órgão deliberativo e controlador das ações relativas à infância e juventude, em todos os níveis, conforme art. 88, II do Estatuto (BRASIL, 1990b) e arts. 204 e 227, §7º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Todas as pessoas entrevistadas participaram de forma voluntária.

Foram inicialmente entrevistados três membros do MPPE atuantes em Recife/PE, tanto na área criminal quanto na área de proteção aos direitos humanos de crianças e adolescentes, que participaram voluntariamente da pesquisa. Essas entrevistas foram realizadas de forma presencial, no ambiente profissional das pessoas entrevistadas e sob prévio agendamento, com autorização do órgão (Anexo 2).

Também foram entrevistadas quatro pessoas que participaram das discussões do Comitê de Gestão Colegiada da Rede de Cuidados e Proteção Social das Crianças e Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência do Recife. Duas dessas entrevistas foram conduzidas presencialmente, e duas foram feitas por videoconferência, de acordo com a preferência de cada entrevistado ou entrevistada. Registra-se que o Comdica forneceu também Carta de Anuência para tanto (Anexo 3).

Diante dos objetivos e das características da pesquisa proposta, e tratando-se de

pesquisa qualitativa, a amostragem se deu por saturação. Como critérios gerais de inclusão na pesquisa, foram estabelecidos a idade superior a 18 anos e atuação profissional na rede de atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência no Recife. Como critérios gerais de exclusão, a não atuação direta no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente de Recife/PE, a atuação na área há menos de um mês, e a informação inicial de ausência de conhecimento sobre a necessidade de integração das políticas de atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência.

Considerando que o universo pesquisado mostra-se relativamente estrito, as pessoas entrevistadas foram abordadas através de contatos prévios efetuados pela pesquisadora, através de email, telefone e aplicativos de mensagens, com exposição breve do objeto da pesquisa. Com a concordância dos voluntários, foram agendadas os encontros, sempre nas datas, horários e locais de preferência da pessoa entrevistada, que também optou pela forma da realização da entrevista (presencial ou por videoconferência).

No início de cada entrevista, foi realizada breve explanação da pesquisa e da metodologia, com a coleta de assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE (Anexo 4), explicitando-se a possibilidade de interrupção do procedimento a qualquer momento, a critério da pessoa entrevistada.

Todas as entrevistas foram registradas através de aplicativo de gravação de áudio, após expressa autorização, e posteriormente transcritas para análise. Foi pactuada (conforme consta do TCLE) a não identificação direta, neste trabalho, de nenhuma das pessoas entrevistadas. As referências às entrevistas, no texto, será feita com utilização do número sequencial da entrevista (numeradas 1 a 7). A estratégia visou facilitar o estabelecimento de uma relação de confiança entre a entrevistadora e a pessoa entrevistada, favorecendo que as respostas e os comentários ocorressem de forma franca e natural, reduzindo preocupações com as repercussões políticas/pessoais/profissionais das opiniões externadas.

3.3 ANÁLISE E PROCESSAMENTO DE DADOS

Os dados coletados foram analisados através de abordagem qualitativa, com viés interpretativo.

Inicialmente foi realizada leitura flutuante do *corpus*, para compreensão dos principais tópicos de discussão, bem como delimitação das categorias para os achados, para fins de adequação aos objetivos da pesquisa.

Tanto para a análise documental quanto para a análise das entrevistas foram estabelecidas, após leitura flutuante e exploração do material coletado, as seguintes categorias para análise da atuação do Ministério Público para atendimento integral de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência:

1. **políticas públicas:** de acordo com o entendimento de que a política de atendimento especial a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência se enquadra como política pública, portanto dentro do campo de fomento, fiscalização e acompanhamento pelo Ministério Público;
2. **articulação:** conforme previsão legal de articulação intersetorial e interinstitucional das políticas de atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência (BRASIL, 1990b; BRASIL, 2017b; BRASIL, 2018b);
3. **integração:** conforme previsão legal de integração de fluxos e protocolos para atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência (BRASIL, 2017b; BRASIL, 2018b);
4. **fiscalização:** papel tradicional da atividade do Ministério Público quanto à execução das políticas públicas;
5. **participação:** papel mais proativo do Ministério Público como parte do SGD e nas instâncias colegiadas que deliberam e controlam sobre políticas públicas de infância e juventude.

O conteúdo das entrevistas foi degravado textualmente e, assim como as fontes documentais, foi processado através das categorias previamente estabelecidas, com a utilização do programa de software Atlas, com o auxílio de pessoa tecnicamente treinada para o manejo da tecnologia.

Esses procedimentos permitiram o tratamento dos resultados e a elaboração de inferências acerca do objeto da pesquisa, explicitando relações e interpretações possíveis para exame das hipóteses propostas, bem como para as conclusões sobre a questão de pesquisa.

4 FUNDAMENTOS TEÓRICOS: O MINISTÉRIO PÚBLICO E A PROTEÇÃO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS OU TESTEMUNHAS DE VIOLÊNCIA

4.1 OS DIREITOS INFANTOJUVENIS NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS

4.1.1 O Direito da Criança e do Adolescente no contexto internacional dos direitos humanos e a proteção integral no Brasil: uma epistemologia própria

Em 1976, Neil MacCormick publicou um (hoje) célebre ensaio intitulado “*Children’s rights: a test-case for theories of right*”. Estabeleceu o autor que há uma enorme diferença entre enunciar que toda criança *deve* ser cuidada, alimentada e, se possível, amada, e enunciar que toda criança *tem o direito* a cuidado, alimentação e amor. Essa diferença, segundo sustenta, demonstra que a qualificação como “direitos” pressupõe deveres correlatos juridicamente protegidos, que não podem ser negligenciados em caso de violação (MACCORMICK, 1982).

Em contexto mais universal, e ao mesmo tempo mais diretamente ligado ao reconhecimento dos direitos humanos, Bobbio inicia seu “A era dos direitos” ponderando que o problema do fundamento de um direito é diferente conforme se trate de “um *direito que se tem* ou de um *direito que se gostaria de ter*” (BOBBIO, 2015, p. 15), pois no primeiro caso se buscaria no ordenamento jurídico positivo uma norma válida, e no segundo caso a procura seria pelo amparo à legitimidade do direito.

Essas assertivas podem, à primeira vista, parecer filigranas, mas por trás da aparente obviedade está marcado um longo caminho de lutas e construções: se os direitos humanos fundamentais são produtos históricos que não se esgotam com o mero reconhecimento jurídico positivo, mas estão sempre em desenvolvimento e provocam o desafio de sua realização (BOBBIO, 2020; FREEMAN, 2007; GALLARDO, 2014; HERRERA FLORES, 2009; SEN, 2007; WOLKMER, 2015), os direitos das crianças e adolescentes podem servir como bom exemplo para discussões sobre a incompletude ou a insuficiência do Direito positivo como meio de garantir a proteção aos mais vulneráveis.

O enquadramento jurídico dos direitos das crianças e adolescentes (“*rights-based framework*”) é um mote propulsor que engata o reconhecimento, em favor desses sujeitos, dos atributos de respeito, dignidade e humanidade (FREEMAN, 2007). Por isso se reconhece o valor prático e instrumental do reconhecimento legislativo do direito (“*an unrealized right is a distinct category from a non-right*”, SEN, 2007, p. 242). Entretanto, indo mais além desse

passo inicial, resta evidente que esses direitos reclamam, para a sua efetiva materialização, garantias de acesso a direitos sociais que impõem ao Estado e à sociedade obrigações positivas (BOBBIO, 2020). E tais políticas (públicas) certamente exigem recursos políticos, humanos e financeiros para sua execução.

Não cabe no escopo do presente trabalho uma análise histórica aprofundada sobre os problemas e discussões atualmente travadas quanto à implementação dos direitos humanos ditos positivos⁹ de modo geral. Contudo, entendemos que é pertinente traçar algumas linhas iniciais para, de um lado, posicionar os direitos das crianças e adolescentes dentro da estrutura mais ampla dos direitos humanos e fundamentais¹⁰, e, de outro, compreender que os desafios apresentados quanto ao objeto desta pesquisa não se colocam unicamente no contexto brasileiro atual, mas dialogam com dificuldades relatadas em outras partes do mundo e que são produto do desenvolvimento historicamente recente desses direitos.

Sabe-se que até o início da era moderna no mundo ocidental as representações sobre o período da infância e da necessidade de sua proteção em sociedade não eram inequívocas (ARIÈS, 2016).

Muito embora se registrem iniciativas internacionais de proteção aos direitos infantis ainda na primeira metade do século XX (notadamente Convenções da Organização Internacional do Trabalho e 1919 e 1920, a Declaração de Genebra, em 1924, e a criação do *United Nations International Children's Emergency Fund* - Unicef em 1946), foi somente após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos da Criança, em 1959, e os Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 1966, que tais direitos passaram a ser considerados merecedores de uma proteção internacional inserida no contexto dos direitos humanos, ou seja, dentro de uma estrutura de garantias gerais de uma mínima cidadania dita universal, para além dos imperativos meramente morais e do beneplácito da boa intenção e da caridade (CAVICHOLI, 2019).

⁹ Em oposição aos direitos “negativos”, que exigem dos outros a abstenção de determinados comportamentos – o que BOBBIO (2020) chama de “direitos individuais tradicionais, que consistem em liberdades” (p. 21) – os direitos humanos ditos “positivos” pressupõem obrigações imponíveis (inclusive ao Estado) de prestações ativas visando sua concretização. A Constituição de 1988 os nomeia como “direitos sociais”, e o art. 227 consigna vários desses direitos. Essa distinção, todavia, é atualmente considerada ultrapassada (RAMOS, 2019), diante da interdependência e impossibilidade de fragmentação dos direitos fundamentais (HERRERA FLORES, 2009).

¹⁰ Apesar da discussão doutrinária a respeito das relações terminológicas entre direitos humanos e direitos fundamentais (ISMAIL FILHO, 2021; RAMOS, 2019), registra-se que tais expressões serão adotadas no presente trabalho como terminologias sinônimas, uma vez que os direitos das crianças e adolescentes estão albergados tanto no ordenamento jurídico brasileiro (positivo) como no âmbito estrutural dos direitos humanos, como tratado no presente tópico.

Esses instrumentos integram de modo geral uma visão universalista dos direitos humanos, buscando frisar tanto o caráter transnacional de seus preceitos e uma “pretensão de validade inquestionável, eterna, irrevogável (...)” (BENVENUTO, 2015, p. 121).

Tomando impulso maior após a segunda guerra mundial, os direitos infantojuvenis passaram a ser expressamente reconhecidos em outros instrumentos internacionais de alcance, como na Convenção Americana Sobre Direitos Humanos, em 1969, na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, em 1979, nas Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil, em 1985, nas Regras das Nações Unidas para a Proteção de Menores Privados de Liberdade e nas Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da delinquência juvenil (“Diretrizes de Riad”), ambas de 1990 (CAVICHIOLO, 2019; SOUZA, 2001; VERONESE, 2019).

Não se esqueceu da Convenção dos Direitos da Criança, aprovada em 1989 pela Organização das Nações Unidas (ONU). Mas esta, por sua especial importância na proteção internacional dos direitos infantojuvenis, será tratada adiante. É que entendemos imprescindível, antes dessa tarefa, partir da compreensão do como essa proteção jurídica existia (antes) e se refletiu (depois), na sociedade e no Direito brasileiros, onde representações das crianças e adolescentes não podem se destacar da memória dos referenciais coloniais do patriarcalismo familiar e do trabalho dos escravizados, fenômenos que unem o patrimonialismo à desvalorização do trabalho, particularmente o braçal (PINHEIRO, 2006). Essas características se imbricam em uma complexa teia histórica da formação cultural da cidadania brasileira (CARVALHO, 2014).

No Brasil, as primeiras ações voltadas ao público infantojuvenil econômica ou socialmente vulnerabilizado tiveram caráter de filantropia, fortemente ligadas a instituições religiosas. Por exemplo, as “Rodas dos Expostos”, instituídas no século XVIII e ainda em funcionamento até meados do século XX, recebiam de forma anônima filhos e filhas indesejados e abandonados pela sociedade (MARCILIO; 2016; RIZZINI e PILOTTI, 2011). Esse contexto não foi diferente em outros países (CANTWELL, 2011).

Descrevem Reis e Custódio:

“No Brasil, historicamente, a proteção da criança e do adolescente esteve atrelada à filantropia, à boa vontade, à compaixão ou à bondade. Ao longo dos anos, poucas alterações observam-se em relação à concepção de que as crianças pobres ou em situação de vulnerabilidade social deveriam ter uma atenção especial por parte da sociedade e do Estado.

Durante muito tempo perdurou a concepção menorista, especialmente para as crianças pobres as violações de direitos foram frequentes, até mesmo porque sequer havia o reconhecimento da condição de sujeito de direitos de crianças e adolescentes. Os problemas de ordem social e econômica, somados ao

patrimonialismo, o populismo, o paternalismo, o centralismo e o autoritarismo da minoria elitista e dominante foram fatores que garantiram a permanência da visão menorista.” (REIS e CUSTÓDIO, 2017, p. 623)

A partir do século XIX, com o processo de urbanização, a sociedade brasileira passou a incorporar a noção de que os pobres representam um perigo social, especialmente a população infantojuvenil desfavorecida, que vivia em grande parte em situação de rua (PINHEIRO, 2006). As políticas estatais ainda incipientes, portanto, visaram “conter a alegada delinquência latente” (PASSETTI, 2020, p. 348) da população empobrecida, buscando preservar a ordem social através da integração dos jovens pobres pelo trabalho, pela disciplina e pela ação moralizadora.

Essa lógica é espelhada no Código de Menores de 1927, o “Código Mello Mattos”:

“A legislação brasileira protetiva da infância elaborada desde o século XIX e consolidada no Código de Menores de 1927 é legatária das discussões e práticas desses países centrais e constitui uma tentativa da elite política, intelectual, econômica e burocrática em solucionar os problemas por ela identificados na sociedade brasileira do início do século XX, sobretudo a pobreza urbana. Foi uma tentativa que, ao modo da inspiração europeia, supõe a culpa moral dos pobres como causa da pobreza.” (CAVICHIOI, 2019, p. 104)

Na década de 1960, a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) bem ilustra a estratégia de controle e repressão reprodutora das exclusões sociais e econômicas, então fortemente ancorada na doutrina da segurança nacional da ditadura militar. A tendência permaneceu na década seguinte, com forte caráter higienista (REIS e CUSTÓDIO, 2017).

Era a conhecida doutrina da “situação irregular”, que, no Brasil do século XX, associava o “menor” a crianças e adolescentes pobres e marginalizados, cujo controle era demandado pela sociedade burguesa. Como objetos de intervenção, os *menores* não se confundiam com *crianças*, filhos das classes mais social e economicamente favorecidas, a quem se reservavam as proposições do direito de família (privado).

Na práxis do atendimento a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, é evidente que esses processos sociais de desigualdade se mantêm vivos: em geral, são crianças e adolescentes oriundos das camadas mais economicamente desfavorecidas da população que têm contato com as instituições de proteção à infância e juventude (CAVICHIOI, 2019). Ainda hoje o termo “menor” é utilizado discursivamente, mesmo no universo jurídico, com forte conotação de irregularidade, sedimentando representações pejorativas que perduram e dificultam a completude do deslocamento paradigmático representado pela doutrina da proteção integral (MELO e VALENÇA, 2016; PAULA, 2015).

Ademais, é perceptível, nos diferentes campos de saber, uma tendência a se partir de

uma noção padronizada (ou normalizada) da infância, propiciando uma intervenção estatal naquelas famílias reputadas, sob esses padrões, como incapazes (ALMEIDA, PEDERSEN e SILVA, 2020; COHN, 2013; PASSETTI, 2020).

Entretanto, iniciando-se desde a década de 1970, começou a se forjar no Brasil uma grande mobilização social imanente ao processo de redemocratização do país, e com forte participação de entidades da sociedade civil. Essas ideias deram vazão a outra concepção dos direitos infantojuvenis: a chamada doutrina da proteção integral (PINHEIRO, 2006).

A doutrina da proteção integral concebe crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e pessoas em desenvolvimento – portanto em condição especial, com vulnerabilidade objetiva – às quais o Estado e a sociedade devem garantir máximo e saudável desenvolvimento. Rompe com o parâmetro da igualdade formal para, reconhecendo uma situação de privilégio, assegurar a tais sujeitos proteção e satisfação de suas necessidades (AMIN, 2021; FEIBER, 2020; SOUZA, 2001). A vulnerabilidade passa a ser uma noção construída pela análise de cada caso concreto de violação ou periclitación de direitos, em perspectiva da adoção da alternativa mais vantajosa (ou menos gravosa) à criança.

Esse curso de ideias deságua no ano de 1979, momento em que, em claro descompasso, surge novo Código de Menores, ainda sob a doutrina da situação irregular.

Mas justamente o ano de 1979 foi eleito pela ONU como o Ano Internacional da Criança. E dez anos depois, eis que restou elaborada a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (doravante referida apenas como “Convenção”), finalmente adotada pela Assembleia Geral em 20 de novembro de 1989. A Convenção é, até hoje, o instrumento internacional com maior número de ratificações da História, e apenas os Estados Unidos da América ainda não a ratificaram (RAMOS, 2019; VERONESE, 2019).

Ainda que o alcance, a escolha dos termos utilizados e a efetividade jurídica da Convenção não sejam isentos de questionamentos e críticas, principalmente por autores estrangeiros (HAYDON, 2012; FORTIN, 2009) a importância e o valor simbólico de tal instrumento permanecem incontestáveis. Pois, previamente à Convenção, a percepção geral na comunidade internacional era a de que os direitos das crianças não estavam dentro do escopo dos direitos humanos gerais (CANTWELL, 2011).

Embora a Declaração dos Direitos da Criança, de 1959, tenha apresentado esses direitos com especificidade – “um *ius singulare* com relação a um *ius commune*” (BOBBIO, 2020, p. 34) – tratou apenas de reconhecer o sujeito criança como pessoa e de estabelecer princípios norteadores, sem força vinculante. Foi a Convenção que inaugurou, em seu longo

período de discussão e elaboração¹¹, e através de uma até então inédita colaboração profícua entre entidades da sociedade civil e agências intergovernamentais, a ideia dos direitos humanos das crianças.

Além disso, é digno de destaque que a Convenção não deixou de lado preocupações com o relativismo cultural dos direitos infantojuvenis, avançando-os desde o enquadramento universalista de documentos internacionais anteriores, como se demarca já em seu preâmbulo.

Essa acepção refinada dos direitos infantojuvenis passa a reivindicar do Direito um novo padrão técnico e teleológico, a equilibrar características emancipatórias e protetivas:

“ (...) de um lado, a assunção de que a criança é uma categoria populacional dotada de uma característica própria, correspondente à sua imaturidade e pela qual ela é diferenciada dos adultos. Por ser imatura, a criança é qualificada como uma pessoa em desenvolvimento que demanda proteção especial. De outro lado, como a criança é titular de direitos, entre eles o direito de julgar e de exercer a responsabilidade moral e social, isto é, de tomar decisões, ela é uma pessoa (qualificada como em desenvolvimento, é certo) e, como tal, é dotada de autonomia.

Dessa maneira, a criança é um ser ambíguo – e daí o equilíbrio conflituoso –, pois, ao tempo em que é qualificada como pessoa, ou seja, ser dotado de responsabilidade moral para tomar decisões, ela é adjetivada como pessoa em desenvolvimento e, por isso, necessita de uma proteção especial, o que significa que ela deve ser tutelada por outrem (os pais, a sociedade e o Estado). Como tentativa de solucionar esse conflito pendular entre autonomia e tutela, o Direito – e a Convenção de 1989 bem exemplifica – vale-se da fórmula do melhor interesse da criança, segundo a qual toda decisão a ser tomada em virtude da proteção a ser dedicada à criança deve ser guiada pelo seu melhor interesse. (CAVICHIOLO, 2019, pp. 144/145)

Na doutrina brasileira, a Convenção é amplamente destacada como tratado essencial para a compreensão do paradigma constitucional da proteção integral de crianças e adolescentes, especialmente por seu caráter cogente (AMIN, 2021; GÓES e PAIVA, 2020; SOUZA, 2001; VERONESE, 2019):

“O conteúdo de tal compromisso não é meramente formal, mas amplo e profundo, na medida em que estabelece a necessidade do desenvolvimento de uma estratégia política de atuação em favor do ‘interesse maior da criança’ que, inevitavelmente, envolve outros campos da vida pública e política de um Estado, em especial suas relações com a própria democracia, que não necessariamente se restringem ao “direito da infância e da juventude.” (SOUZA, 2001, p. 66/67)

Para Reis e Custódio:

¹¹ Sérgio Augusto Souza (2001) menciona que até o conceito etário instituído no art. 1º da Convenção para o reconhecimento do sujeito criança – “todo ser humano com menos de dezoito anos de idade, a não ser que, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes” (BRASIL, 1990a) – foi fruto de intensos debates entre os Estados-Partes. As questões da linguagem utilizada no documento internacional para esse conceito são bem expostas por Cantwell (2011), e a utilização da idade como elemento para definição de criança está ancorada em dados sociais, econômicos, políticos, médicos e antropológicos a respeito do desenvolvimento biopsíquico juvenil (CRUZ, 2018). O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), em seu art. 2º, estabelece que criança é pessoa até doze anos de idade incompletos, enquanto adolescente é aquela entre doze e dezoito anos de idade. Tal diferenciação não foi feita na Convenção, não sendo clara a razão que levou o legislador brasileiro a separar as duas fases etárias. A finalidade seria delimitar aqueles que podem responder por atos infracionais (CRUZ, 2018)..

“A aprovação da Convenção sobre os Direitos da Criança, em 1989, foi de significativa importância para a ampliação e a dinamicidade das atividades das principais organizações internacionais voltadas à proteção da infância, bem como para a alteração da normativa interna dos Estados-partes que a ratificaram, fazendo as adequações no ordenamento jurídico interno aos princípios jurídico-normativos e aos paradigmas éticos e políticos dos direitos humanos que foram consagrados pela Convenção” (REIS E CUSTÓDIO, 2017, p. 632)

Por outro lado, hoje se reconhece que não obstante a importância da proteção jurídica internacional, vem se experimentando nas últimas décadas, principalmente na América Latina, uma fase identificada como “neomenorismo”, que se utiliza de instâncias retóricas para fazer ressurgir questões como a redução da maioridade penal e o esfacelamento de direitos e garantias infantojuvenis, que haviam passado por um processo de expansão nos primeiros anos da década de 90 (CANTWELL, 2011; MÉNDEZ, 2011).

Neste trabalho, adotamos a perspectiva de que a Convenção, assinada pelo Brasil em 26 de janeiro de 1990 e integrada ao ordenamento jurídico nacional através do Decreto nº 99.710, em 21 de novembro de 1990 (BRASIL, 1990a), é instrumento cogente e plenamente impositivo ao Estado brasileiro, seja pelo viés das obrigações internacionais admitidas, seja no âmbito do direito constitucional interno, através da cláusula de abertura inscrita no art. 5º, §2º da Constituição Federal. Com admissão no ordenamento nacional anterior à Emenda Constitucional n.º 45/2004¹², e portanto dotada do status supralegal, a Convenção é plenamente compatível com dispositivos constitucionais pertinentes (em especial os arts. 6º, 227 e 228), autorizando inclusive eventual controle de convencionalidade (MAZZUOLI, 2009) de atos normativos com ela incompatíveis. Essa visão possibilita que a defesa da criança e do adolescente una a dimensão interna (constitucional) à dimensão metaconstitucional, com a normatividade internacional dos tratados sobre direitos humanos (GÓES e PAIVA, 2020)¹³.

Portanto, sistematizando de forma unificada todos os direitos voltados especificamente para a proteção das crianças e adolescentes, pode-se afirmar que a Convenção corresponde à adoção, no plano internacional, da proteção integral adotada no Brasil com a Constituição de 1988 (anterior, portanto, à ratificação da Convenção). Tanto que o Brasil ratificou os três

¹² De acordo com a Emenda Constitucional nº 45, os tratados e convenções internacionais aprovados nas duas Casas do Congresso Nacional, em dois turnos e por três quintos dos votos, adentram o ordenamento jurídico brasileiro com força normativa equivalente às emendas constitucionais (art. 5º, §3º da Constituição Federal)

¹³ O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Recomendação nº 123, de 07/01/2022, recomendando aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. No Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), atualmente tramita proposta de recomendação similar voltada aos ramos do Ministério Público brasileiro.

protocolos facultativos adicionais à Convenção: o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados e o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil, ambos em 2004, e o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao procedimento de comunicações, em 2017.

Compreende-se então que o *caput* do art. 227 do texto constitucional incorpora um texto particularmente simbólico:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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 (BRASIL, 1988).

Essa constatação permite reflexões interessantes: 1) a Constituição Federal de 1988 é um marco legislativo de vanguarda, mesmo no panorama internacional, de defesa dos direitos humanos das crianças e adolescente; 2) a doutrina da proteção integral é fundada em uma compreensão holística e interdisciplinar¹⁴ da infância, baseada em direitos titularizados subjetivos por crianças e adolescentes; e 3) a Convenção, a Constituição Federal de 1988 e o subsequente Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/1990, doravante referida como “Estatuto”) são unidos num mesmo *zeitgeist* de cidadania que, no Brasil, corresponde à reabertura democrática pós ditadura militar, e inauguram um subsistema jurídico nacional, plena e mutuamente compatível para garantia dos direitos infantojuvenis.

A adoção da doutrina da proteção integral emana do princípio da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos constitucionais da República, tanto em sua função integradora quanto como regra hermenêutica (REIS e CUSTÓDIO, 2017), de modo que o país passa a contar com um Direito da Criança e do Adolescente “amplo, abrangente, universal e, principalmente, exigível, em substituição ao Direito do Menor” (AMIN, 2021, p. 67).

A Constituição Federal de 1988, ao materializar a condição de sujeitos de direitos às crianças e adolescentes, conferiu-lhes uma posição nova no ordenamento jurídico brasileiro, um tratamento que os coloca “em proteção integral em detrimento da condição de tutelado, na qualidade de objeto, como até então fora dispensado” (VERONESE, 2019, p. 16). Ao mesmo tempo em que refletiu anseios da sociedade brasileira então em processo de reencontro com

¹⁴ De acordo com TOMASEVICIUS FILHO, GALANI CRUZ e TOMASEVICIUS (2017), a interdisciplinaridade “é a combinação entre duas ou mais disciplinas com vista à compreensão de um objeto a partir da confluência de pontos de vistas diferentes” (p. 164), que pode ser importante ferramenta na compreensão e enfrentamento das complexidades do mundo real, em oposição à especialização ou hiperespecialização modernas, que não valorizam a consideração do sujeito.

ideais democráticos e sociais, a mudança jurídica operada a partir desse novo paradigma também provocou profundas alterações no tecido social¹⁵, até hoje em processo de retessitura e reinvenção. Esse contexto reivindica de quem pretenda compreender o Direito da Criança e do Adolescente ir um passo além do exame conceitual abstrato dessas categorias e representações, para avançar no sentido de uma nova construção socioinstitucional.

Foi assim pavimentado caminho para a elaboração e a aprovação o Estatuto da Criança e do Adolescente (terceiro elemento do tripé jurídico sistêmico principal da proteção infantojuvenil no Brasil), que aportou mudanças jurídicas, sociais e culturais na legislação:

“(...) a aprovação do ECA balizou mudanças em três níveis. Primeiramente em um novo marco legal, referenciado na Doutrina da Proteção Integral; segundo, no estabelecimento de um novo marco teórico, onde é recolocada a situação da criança e do adolescente na sua condição de “sujeitos em desenvolvimento”, voltando-se então os olhares para o que é “ser criança e adolescente” em suas especificidades e peculiaridades; e, como terceiro (não menos importante), um marco social, em que a aprovação significou uma síntese de um processo histórico-social e cultural que demarca um momento de mudança.” (BRESSAN, GARCIA e MATOS, 2020, p. 3)

A multiplicidade de mudanças (jurídica, política, social, cultural, histórica, axiológica) advindas a partir da incorporação da proteção integral ampara um novo paradigma, que rompe com a então vigente representação socioinstitucional da infância e juventude.

No entanto, em que pese o decurso de mais de 30 anos desde a adoção político-jurídica desse conjunto normativo e principiológico, e ainda que se reconheçam importantes avanços, é ponto pacífico que essa concepção valorativa das crianças e adolescentes como sujeitos de direito especiais e prioritários ainda não foi ainda adequadamente incorporada às práticas sociais no país. O Brasil, aliás, vive um recrudescimento preocupante de concepções da infância já juridicamente ultrapassadas: ora pendendo para a retórica assistencialista, ora para um nítido viés de controle e repressão social (ALMEIDA, PEDERSEN e SILVA, 2020; BRESSAN, GARCIA e MATOS, 2020; LIMA e VERONESE, 2012; GARCÍA MENDEZ, 2011; PASSETTI, 2020; PINHEIRO, 2006; RIZZINI e PILOTTI, 2011)¹⁶. Como frisa Rafael Cavichioli (2019), “a elaboração humanista

¹⁵ É inegável a relação estreita entre o direito e a mudança social, pois “qualquer que seja a concepção que se tenha do direito, não se nega o seu caráter de norma social e de norma social considerada a mais fundamental pelos grupos que a aceitem” (SOUTO E SOUTO, 2003, p. 340).

¹⁶ Impossível deixar de registrar que o Presidente da República Jair Bolsonaro, em 2018 ainda candidato, declarou publicamente que o Estatuto deveria ser “rasgado e jogado na latrina”, por considerá-lo “um estímulo à vagabundagem e à malandragem infantil” (GAZETA ONLINE, 2018). Sobre tal visão, devemos concordar com a interpretação de ALMEIDA, PEDERSEN e SILVA (2020) de que a utilização dessas específicas expressões posiciona o ataque ao Estatuto no âmbito da permanência do pensamento menorista “arraigado na sociedade brasileira”, e que “o que falta ao discurso político que encontra na “vagabundagem” e na “malandragem” o motivo da preocupação mais profunda com a infância e a adolescência, é justamente apreender as reais demandas sociais das crianças e adolescentes brasileiros” (ALMEIDA, PEDERSON e SILVA, 2020, p. 12).

do princípio do melhor interesse da criança se ergue sobre o subsolo de defesa social e de controle social dos pobres” (p. 17). Tal descompasso coloca em xeque, para parte da doutrina especializada, a tradicional concepção do Estatuto (e da legislação protetiva posterior que o integra enquanto subsistema jurídico especial) como uma ruptura paradigmática. Na verdade, a falta de efetividade de políticas representa grande fragilidade desse arcabouço jurídico.

Todo o sistema de proteção erigido nos últimos anos está atualmente em franca situação de crise, não somente pela gravíssima diminuição de financiamento para diversos programas sociais (SILVA et al, 2021), quanto pela própria dificuldade de (re)organização do Sistema de Garantias de Direitos. Tais aspectos, contudo, não retiram da doutrina da proteção integral seu inegável lastro ético e emancipador, representando uma quebra epistemológica e axiológica crucial, em relação à antiga doutrina da situação irregular.

É nesse panorama que entendemos que o Direito da Criança e do Adolescente ainda está em construção, e merece estudos aprofundados e ancorados na sua prática e efetividade. Inseridos no contexto dos direitos humanos em sentido amplo, é certo que tais direitos devem ser como tal discutidos, compreendidos e garantidos¹⁷ (BARATTA, 2001; FORTIN, 2009; PAIS, 1999; RAMIDOFF, 2007; SEN, 2007; SOUZA, 2001):

“O Direito da Criança e do Adolescente está assentado no reconhecimento de direitos especiais e específicos. Esses direitos estão em relação direta com os direitos fundamentais tutelados constitucionalmente, assim como pelas Convenções e Tratados Internacionais que versam sobre direitos humanos e direitos fundamentais. Por outro lado, também serve como critério para interpretação das normas protetivas dos direitos de crianças e adolescentes. O conjunto de pressupostos e valores que fundamentam a teoria da proteção integral estabelecem os limites e o alcance das normas.

A teoria da proteção integral é a base epistemológica para a interpretação dos comandos constitucionais e demais normativas nacionais e internacionais. Assim, a interpretação dos instrumentos jurídico-protetivos dos direitos das crianças e adolescentes deve ter como critério hermenêutico os pressupostos da teoria da proteção integral.” (REIS e CUSTÓDIO, 2017, p. 652)

4.1.2 Eficácia social dos direitos infantojuvenis: fronteira contemporânea dos direitos humanos

Herrera Flores (2009) advertia que “apesar da enorme importância das normas que buscam garantir a efetividade dos direitos no âmbito internacional, os direitos não podem reduzir-se às normas” (p. 17). Não podem e efetivamente não se reduzem. Os direitos saltam

¹⁷ A recente Lei nº 14.344/2022 (“Lei Henry Borel”), faz menção expressa a essa posição, ao prever, em seu art. 3º, que a violência doméstica e familiar contra crianças e adolescentes é uma forma de violação dos direitos humanos (BRASIL, 2022).

das normas na vida real, têm vidas próprias. Às vezes essa relação é complementar, às vezes simbiótica, e às vezes de manifesta negação. Alguns direitos previstos nas normas não chegam sequer a ganhar vida própria: nascem e morrem somente no papel, e ainda assim não se lhes podem negar efeitos próprios dentro do sistema jurídico.

Dentro dessa reflexão, a eficácia social, isto é, a concretização social dos direitos positivados apresenta-se como o principal desafio a ser enfrentado pelos direitos das crianças e adolescentes neste século XXI.

As primeiras lições no estudo do Direito cuidam de estabelecer, ao lado do caráter histórico e social do fenômeno jurídico, os atributos da norma jurídica, e esses conceitos e categorias estão atrelados ao contexto jusfilosófico em que apreciados (COSTA E SILVA, 2017). Aprende-se, de forma geral, que a norma jurídica deve aliar a critérios de validade a análise de sua eficácia social, ou efetividade.

A qualidade da eficácia das normas jurídicas refere-se à produção de seus efeitos, de modo que uma norma socialmente eficaz é aquela que “encontra na realidade condições adequadas para produzir seus efeitos” (FERRAZ JÚNIOR, 2007, p. 199). Na feliz sintetização de Luís Roberto Barroso (2010), a efetividade importa a própria “realização do Direito, a atuação prática da norma, fazendo prevalecer no mundo dos fatos os valores e interesses por ela tutelados” (p. 329), o que significa, em suma, “a aproximação, tão ínfima quanto possível, entre o *dever ser* normativo e o *ser* da realidade social” (p. 329). Ou seja, a eficácia social é a relação ou a medida de adequação entre a norma e seus objetivos sociais (CAVALIERI FILHO, 2007).

A eficácia social da norma jurídica é analisada a partir do ponto de vista do fato social, ou seja, de seu cumprimento real por seus destinatários, quer pela obediência racional, quer pelo sentimento do dever ser (SOUTO e SOUTO, 2003¹⁸), quer pela ameaça da imposição estatal do comportamento ou sanção de seu descumprimento. Quando se compreende o Direito no contexto dos fenômenos sociais que o informam, a eficácia social da norma não reflete somente uma qualificação formal, mas relações concretas entre normas e instituições e atitudes sociais, e ainda seu potencial de concreção (MASCARO, 2019).

Como se percebe, o exame da eficácia social da norma propõe o ajuste do olhar entre duas pontas do fenômeno jurídico: a racionalidade abstrata da norma (o dever ser) e sua concretização (aquilo que é). Sendo intrínseca e indissociável a relação entre o Direito e as

¹⁸ Os autores ponderam que “a eficácia do jurídico parece estar em correlação com os desejos do grupo social em sua totalidade” (p. 205), de modo que a eficácia corresponderia à medida em que o direito reflete a realidade.

relações sociais por ele afetadas, resta o alerta da necessidade, diante da complexidade do mundo atual, de um olhar mais alargado do jurista, para além da abstração da norma, invocando o que Luciano Oliveira chama de “olhar sociológico” (2015, p. 32). A tarefa, portanto, invoca naturalmente as contribuições da sociologia do Direito¹⁹:

“A percepção da inserção social do Direito sob os mais variados ângulos, dentro os quais avultam a aferição do direito eficaz, a adequação ou não da ordem jurídica aos valores socialmente aceitos e os efeitos efetivamente produzidos pelas leis, não pode realizar-se satisfatoriamente sem as contribuições da sociologia do Direito.” (AZEVEDO, 2015, p. 37)

Indagações sobre a eficácia das normas jurídicas e os efeitos sociais que tais normas produzem (ou deveriam produzir) são um dos principais objetos de estudo Sociologia Jurídica (BOBBIO, 2020; SABADELL, 2013). Pela doutrina são citados como fatores dessa eficácia no Direito moderno tanto aqueles de caráter instrumental ou técnico quanto aqueles referentes à situação social por ela regulada, dentre os quais a própria ausência de estruturas adequadas à sua aplicação (SABADELL, 2013, CAVALIERI FILHO, 2007). Uma tal ótica confirma a importância do conhecimento da realidade social imbricada nas normas jurídicas para se aferir, dentro do universo da garantia de direitos, o grau de cumprimento de seus preceitos; em especial no contexto dos direitos humanos sob uma visão crítica.

Tal tarefa realça o caráter intercomplementar entre a sociologia jurídica e a dogmática jurídica, reclamando a superação epistemológica da clássica dicotomia terminológica entre a sociologia do Direito e a sociologia no Direito (SABADELL, 2013; SOUTO e SOUTO, 2003), vez que adota uma perspectiva interna em relação ao próprio sistema jurídico. Entendendo que contribuições da sociologia jurídica podem e devem interferir no estudo e na aplicação do Direito, pois nele se inserem através do discurso jurídico, expôs Garcia Amado:

“(...) el sociólogo del derecho, mejor que vivir atrapado en esa dualidad interior/exterior, podría partir de la autopercepción de la sociología del derecho como parte exterior del interior del discurso jurídico, si se me disculpa el trabalenguas. Y ello conllevaría, además, una importante consecuencia epistemológica y metodológica: la sociología del derecho tendría que autoanalizarse como parte de su análisis de lo jurídico. Y estaría justificada así una sociología jurídica que tuviera como una de sus dimensiones el estudio no sólo de los condicionamientos sociales del derecho, sino incluso de los condicionamientos “jurídicos” de la propia teoría social que se fija en el derecho, en cuanto teoría copartícipe en la producción de su objeto.” (AMADO, 2007, p. 62).

Por isso concordamos com o professor Alysso Mascaro quando este afirma que a sociologia jurídica de leitura crítica não descarta do direito positivo como marco, contudo lastreia a compreensão do Direito em fenômenos que ultrapassam a norma jurídica estatal,

¹⁹ A sociologia jurídica é “disciplina científica que investiga, através de métodos e técnicas de pesquisa empírica (isto é, pesquisa baseada na observação controlada dos fatos), o fenômeno social jurídico em correlação com a realidade social” (SOUTO e SOUTO, 2003, p. 42).

reposicionando seu papel “no todo estrutural da reprodução social” (2022, p. 118). É essa realidade complexa e suas implicações para além da normatizado positivamente aquilo que se busca conhecer e aprofundar. Contudo, registra-se nossa discordância do autor quanto à sua identificação do enfoque sociológico crítico tendo por filtro necessário um enfrentamento direto ao modo de produção capitalista. Na concepção deste trabalho, a crítica sociológica pode e deve ser desenvolvida dentro das próprias instituições, e dentro do próprio Direito: o caminho não envolveria, em nossa opinião, um salto para fora do direito positivo, que deve ser tomado como terreno firme, como instância já alcançada, a partir da qual devemos seguir.

Não é a falta de legislação que enseja o não atendimento dos direitos humanos no Brasil, mas sim a falta de eficácia das leis e, mais especificamente, a falta de executividade das políticas públicas necessárias para sua materialização (BITTAR, 2018; CAVALIERI FILHO, 2007). No âmbito dos direitos humanos, o problema de sua concretização ostenta natureza política e precisa dialogar com os desafios do desenvolvimento social.

Nessa tensão, não pode o Direito se furtar a exercer o seu papel regulador de condutas, nem se alhear numa posição axiologicamente vazia, distante da realidade social sobre a qual se volta. No desafio dessa compreensão integrada, a pesquisa jurídica empírica vive, nas últimas décadas, um momento de redescoberta e de revalorização (MACHADO, 2017), pois a efetividade dos direitos humanos é integrada pela própria compreensão de seu fundamento sócio-histórico (GALLARDO, 2014).

No universo da proteção jurídica infantojuvenil no Brasil, esta nos parece ser a urgente fronteira, pois se a adoção da doutrina da proteção integral na Constituição de 1988 supera a discussão sobre a opção política adotada, o que se faz indispensável é considerar as questões de efetividade desses preceitos, e as condições reais de acesso a tais garantias, pautadas pela inoperância das políticas públicas que deveriam dar suporte e promoção aos comandos legais. Verifica-se no país um “abismo profundo entre as disposições garantidoras dos direitos e a sua efetividade” (VERONESE, 2019, p. 153).

Em um cenário fortemente agravado pelos brutais impactos sociais e econômicos advindos da pandemia COVID-19 - no qual entre outubro de 2021 e março de 2022 o número de famílias em situação de extrema pobreza inscritas no Cadastro Único saltou de 15,1 milhões para 17,8 milhões – a população brasileira vem passando por diversas inseguranças sociais, inclusive alimentar, e o direito à educação está criticamente precarizado (MADEIRO, 2022; UNICEF, 2020; UNICEF, 2021a; UNICEF, 2021b). Diante desse quadro, e da chocante resposta do Estado brasileiro a essa realidade – que não somente se omitiu em fortalecer ou incrementar as políticas públicas de amparo social, mas agiu ativamente para diminuí-las ou

subtraí-las (IPEA e UNICEF, 2021; OLIVEIRA, 2020; SILVA, ALVES e GONÇALVES, 2020; SILVA et al, 2021) – chega a ser de certo modo desconcertante e constrangedor afirmar que as normas jurídicas protetivas da infância e juventude brasileiras não são mera retórica.

Para a construção de um caminho e encurtamento dessa distância, é imprescindível, primeiramente, o acesso a políticas sociais básicas (garantidas constitucional e infraconstitucionalmente), pois a efetividade dos direitos fundamentais dos sujeitos infantojuvenis depende da formulação e da execução de políticas públicas, as quais devem ser vinculadas a um arranjo interinstitucional emancipador, ultrapassando-se qualquer viés assistencialista ou clientelista (CUSTÓDIO, 2008).

4.2 O SUBSISTEMA PROTETIVO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS OU TESTEMUNHAS DE VIOLÊNCIA E A INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ATENDIMENTO

4.2.1 Os múltiplos impactos da violência contra crianças e adolescentes

A amplitude e a complexidade do tema da violência contra crianças e adolescentes são inegáveis. O tema é objeto de estudos em várias áreas do conhecimento, especialmente nos campos da psicologia, do serviço social, da sociologia, da saúde e do Direito. Aliás, a violência contra crianças e adolescentes vem sendo tratada nas últimas décadas, inclusive na agenda política mundial, como prioridade (MINAYO, 2001; MORESCHI, 2018).

Historicamente, a humanidade sempre praticou violências contra crianças (inclusive por motivos religiosos e/ou eugenistas). Foi somente a partir da segunda metade do século XX que essa fase da vida passou a engajar a consciência pública como merecedora de um tratamento protetivo diferenciado, ensejando um olhar para além da visão meramente caritativa (ARIÈS, 2016; FERRARI, 2002).

Como se sabe, as questões de violência, e particularmente a praticada contra crianças e adolescentes, não se desatrelam de aspectos como vulnerabilidade social, questões de gênero, raça, etnia, herança histórico-cultural, disponibilidade de programas e serviços sociais e, como fenômeno social onipresente e extremamente complexo, ensejam problemas públicos em diversas áreas, como saúde, assistência social, educação, segurança pública, entre outros.

Por outro lado, a violência contra crianças e adolescentes é intrinsecamente ligada às graves questões da violência contra a mulher (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022), pois os chamados “filhos da violência” intrafamiliar (RIVITTI, 2021) são

verdadeiras vítimas diretas, ainda que não necessariamente sofram agressões físicas: a violência psicológica, nesses casos, está sempre presente²⁰.

Para a Organização Mundial de Saúde (OMS), violência é:

uso intencional da força física ou do poder real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha qualquer possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação (KRUG *et al.*, 2002, p. 5)

Como fenômeno social histórico-cultural, complexo e múltiplo, a violência contra crianças e adolescentes deve ser considerada também em sua polissemia, diante da grande diversidade de conceitos e da variação desses conceitos no tempo e no espaço, e de acordo com diferentes grupos e padrões culturais vigentes (MINAYO e SOUZA, 1998; PAVIANI, 2016). O que não se nega é que, dentro das relações de poder (intra e extrafamiliares), crianças e adolescentes sempre foram mais suscetíveis a diferentes formas de violência, tanto em sua dimensão abusiva quanto no viés da negligência, sendo afetados negativamente em seu pleno e saudável desenvolvimento físico e psíquico. Dependendo da idade em que ocorre a vitimização, todo o desenvolvimento da personalidade é abalado, resultando em sintomas físicos (problemas alimentares, distúrbios de sono, traumatismos, doenças sexualmente transmissíveis, gravidez indesejada, dentre outros), psicológicos (dificuldade de concentração, de sono, problemas de atenção, depressão, ansiedade, tentativas de suicídio, dentre outros), problemas sociais e escolares, além do conflito com a lei (AZEVEDO e GUERRA, 2015; DE CARLI, 2020; FERRARI, 2002; VAN DER KOLK, 2020).

O problema não se esgota nas vítimas: pesquisas indicam o potencial intergeracional da violência praticada contra crianças e adolescentes, que tendem a repetir o padrão violento na idade adulta (AZAMBUJA, 2011; MAIA, 2014; MORESCHI, 2018), não se esquecendo ainda dos impactos coletivos sofridos por toda a sociedade. A complexidade do fenômeno se revela também, nas estratégias adotadas por crianças e adolescentes vitimizados, que acabam não procurando auxílio e apoio institucional, até mesmo pela dificuldade de acesso ou desinformação, ou ainda pela chamada “síndrome da adaptação”, ou *accomodation syndrom* (SUMMIT, 1983), que impõe a tais pessoas, para além do trauma dos atos violentos em si, o fardo da confusão, da solidão e da descrença dos adultos após a revelação da violência.

Além de tudo, não se pode deixar de considerar que algumas crianças sofrem a chamada polivitimização, isto é, a vitimização múltipla por diferentes tipos ou modalidades de violências, o que agrava sobremaneira as consequências negativas sofridas (FINKELHOR,

²⁰ Essa correlação entre a violência doméstica e a proteção infantojuvenil é objeto específico da Lei nº 13.344/2022 (conhecida como “Lei Henry Borel”).

ORMROD e TURNER, 2007). O fenômeno e seus desdobramentos no campo das políticas públicas de proteção à infância e juventude, contudo, ainda é pouco estudado no país.

No Brasil, as crianças e adolescentes são as principais vítimas de diversos tipos de violência, e começam a sofrê-las em idade cada vez mais tenra (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021; 2022; FUNDAÇÃO ABRINQ, 2023). O panorama nacional, contudo, não destoa do contexto global.

Dados publicados pela Unicef expõem que três em cada quatro crianças com idades entre 2 e 4 anos em todo o mundo experimentam, de forma regular, formas físicas de disciplinamento; 1 em cada 4 crianças com menos de 5 anos vive com uma mãe que é vítima de violência doméstica; 1 em cada 3 estudantes entre 13 e 15 anos sofre bullying; aproximadamente apenas 1% das meninas adolescentes que foram forçadas a experiências sexuais procura ajuda profissional; a cada 7 minutos, em algum lugar do globo, um adolescente é morto por ato de violência (UNICEF, 2017). Esse quadro contrasta com a proteção conferida pela Constituição Federal de 1988, que conferiu ao Estado o dever de assegurar mecanismos para coibir a violência no âmbito familiar (art. 226, §8º) e de punir severamente o abuso, a violência e a exploração sexual de crianças e adolescentes (art. 227, §4º) (BRASIL, 1988).

O Estatuto não consignou conceito legal específico para a violência praticada contra seus protegidos, muito embora suas disposições tenham, na esteira das previsões constitucionais, manifestado resguardo jurídico expresso em face de violências praticadas contra crianças e adolescentes (arts. 3º, 4º e 5º).

A Lei 13.010/2014 – informalmente chamada de “Lei da Palmada”²¹ - inseriu uma previsão mais contundente contra o tratamento violento contra crianças e adolescentes, acrescentando ao Estatuto o art. 18-A:

Art. 18-A. A criança e o adolescente têm o direito de ser educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante, como formas de correção, disciplina, educação ou qualquer outro pretexto, pelos pais, pelos integrantes da família ampliada, pelos responsáveis, pelos agentes públicos executores de medidas socioeducativas ou por qualquer pessoa encarregada de cuidar deles, tratá-los, educá-los ou protegê-los.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se:

I - castigo físico: ação de natureza disciplinar ou punitiva aplicada com o uso da força física sobre a criança ou o adolescente que resulte em:

- a) sofrimento físico; ou
- b) lesão;

II - tratamento cruel ou degradante: conduta ou forma cruel de tratamento em relação à criança ou ao adolescente que:

²¹ Também conhecida como “Lei Menino Bernardo”, em referência a caso divulgado pela imprensa em 2014.

- a) humilhe; ou
- b) ameace gravemente; ou
- c) ridicularize. (BRASIL, 2014b)

Embora rechace o que comumente era entendido como poder de disciplina ou mesmo exercício de direitos (poder familiar, guarda, educação, por exemplo), a norma não chegou a tipificar de forma abrangente as diferentes formas de violência a que se submetem as crianças e adolescentes. Seus termos são restritos a contextos específicos, e sequer houve menção expressa à violência sexual.

Por outro lado, a Lei 13.010/2014 inseriu no Estatuto a previsão do art. 70-A, estabelecendo ações para que os entes federativos atuem de forma articulada (estratégia intersetorial, detalhada em tópico adiante) na elaboração de políticas públicas e execução de ações destinadas a coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante, além de modificar a redação do *caput* do art. 13 do Estatuto, para ampliar a comunicação obrigatória de casos suspeitos ou confirmados de castigo físico, tratamento cruel ou degradante e ainda de maus-tratos contra criança ou adolescente²².

Esses passos, embora importantes, ainda foram tímidos, na medida em que não estabeleciam de forma sistematizada os procedimentos para atendimento a esses sujeitos vitimizados. A situação importava, comumente, na submissão das vítimas e de suas famílias a peregrinação por diversos órgãos e serviços, obrigando-se a criança ou o adolescente a repetir diversas vezes o relato dos fatos, com pouca efetividade protetiva ou integração operacional (PÖTTER, 2019; SCHMIDT, 2020; SOUZA, 2018).

Diante desse panorama, e da ausência de legislação nacional específica que disciplinasse de forma integral o atendimento de crianças a adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, foi proposta e aprovada no Poder Legislativo federal a Lei nº 13.431/2017, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 9.603/2018.

4.2.2 A Lei nº 13.431/2017 e o Decreto nº 9.603/2018: um difícil caminho de implementação

A Lei nº 13.431, de 04 de abril de 2017, estabeleceu o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, inclusive trazendo alterações importantes ao texto do Estatuto:

²² A redação original do art. 13 previa apenas a expressão “maus tratos”, que poderia ser interpretada restritivamente para corresponder apenas às condutas do art. 136 do Código Penal.

A Lei nº 13.431, de 04 de abril de 2017, procurou estabelecer uma nova sistemática para o atendimento de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, tanto na seara “protetiva”, na perspectiva de minimizar os efeitos deletérios do ocorrido, quanto na “repressiva”, no sentido de responsabilizar, de forma rápida e efetiva, os vitimizadores, proporcionando a “integração operacional” de todos os órgãos e agentes envolvidos, de modo a padronizar procedimentos, especializar equipamentos, qualificar profissionais e otimizar sua atuação, evitando a ocorrência da chama “revitimização” e/ou da “violência institucional”. (BRASIL, 2019a, p. 8)

Já de início se frisa que não se tratou de mero veículo para alterações legais pontuais. A lei intenta organizar um subsistema normativo específico (DIGIÁCOMO e DIGIÁCOMO, 2018). Estabeleceu direitos e garantias próprias à condição da vítima criança ou adolescente nos procedimentos correspondentes (arts. 5º e 6º), e impôs ao Poder Público, através dos diferentes órgãos, autoridades e serviços envolvidos, diretrizes de atuação especiais.

A Lei nº 13.431/2017 foi produto da aprovação do Projeto de Lei nº 3.792/2015, apresentado à Câmara dos Deputados em 01 de dezembro de 2015. Como um dos embriões da legislação, é amplamente reconhecido o projeto “depoimento sem dano”, instituído em 2003 no Rio Grande do Sul pelo então juiz José Antônio Daltoé Cezar, que eventualmente veio a integrar a comissão de especialistas que contribuiu com o projeto da lei (PÖTTER, 2019; PRADO, 2019; SCHMIDT, 2020; SOUZA, 2018; VILLELA e SANTOS, 2019).

O histórico político e sociológico no qual se engendrou a legislação, contudo, é mais complexo, e até hoje reverbera nas inúmeras críticas que a norma recebeu e ainda recebe, a despeito de sua importância para a proteção jurídica infantojuvenil.

Para compreensão do contexto, não se pode desconsiderar o momento político que o Brasil atravessava quando da apresentação da proposta legislativa: no mesmo dezembro de 2015, iniciava-se o processo que levou ao *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff. Em 2016, o exercício da Presidência da República passou a Michel Temer, fato histórico que marca o estabelecimento de novas relações de poder e política no país.

No mesmo ano, observou-se intensa mobilização para elaboração e aprovação da nova legislação protetiva de crianças e adolescentes, encabeçada principalmente pela entidade da sociedade civil *Childhood Brasil* (SCHMIDT, 2020; PÖTTER, 2019; ARANTES, 2017)²³, organização fundada pela Rainha Silvia, da Suécia.

Justamente em abril de 2017, por ocasião da visita do casal real sueco ao Brasil, aprovou-se a lei²⁴. Como registrou Esther Arantes (2019), o discurso do Presidente Michel

²³ Aliás, como observou Esther Arantes, a *Childhood Brasil* toma para si a autoria do Projeto Depoimento Especial (ARANTES, E. 2019). Até hoje a entidade atua fortemente em todo o território nacional para promover a implementação da normativa.

²⁴ No brinde feito no Palácio Itamaraty, durante almoço em homenagem ao Rei e Rainha da Suécia realizado em 06 de abril de 2017, o Presidente Michel Temer registrou que teve “a oportunidade de sancionar uma lei que

Temer proferido no dia 03 de abril de 2017 foi expresso ao anunciar que, por insistência da então primeira dama, o projeto havia sido votado dias antes no Senado, em regime de urgência, e que sua sanção seria feita justamente naquela ocasião, em homenagem aos monarcas.

Diante desse quadro, não é difícil compreender as críticas em razão da aprovação apressada da nova legislação, sem debates prévios (ARANTES, 2017). Notou-se a ausência, no grupo de trabalho formado para elaboração do PL, de representantes de diversas políticas públicas e categorias profissionais envolvidas, além da falta do próprio Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda nas discussões. Vale transcrever o registro de Esther Arantes (2019):

“Ao analisarmos este PL, consideramos que ele incorria em graves equívocos e incorreções conceituais, principalmente porque buscava, a qualquer custo, colocar a criança como responsável pela produção de prova judicial nos casos em que ela figura como vítima ou testemunha de crimes. Além do mais, baseava-se quase que inteiramente na legislação internacional sobre os direitos da criança, citando apenas o artigo 227 da nossa Constituição Federal: não mencionava o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), lei federal n.º 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente; não mencionava as Resoluções do CONANDA, em especial a Resolução n.º 113/2006, que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e o fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como a Resolução 169/2014, que dispõe sobre a proteção dos direitos de crianças e adolescentes no atendimento realizado por órgãos e entidades do SGD. Também não mencionava nenhum Plano Nacional de defesa dos direitos de criança e adolescente, entre os quais, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária; o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil; bem como a lei Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE); dentre outros. Ao assim proceder, desconhecia os princípios e as diretrizes da Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e os eixos e os objetivos estratégicos do Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Finalmente, não mencionava as diversas Políticas Públicas que envolvem o atendimento, o cuidado e a proteção da criança e do adolescente como Saúde e Assistência, que possuem objetivos específicos e não se destinam à produção de prova judicial, não podendo ser consideradas como braços do judiciário.

(...)

Em função de nossos estudos sobre este PL 3792/2015, fomos convidados a participar da 252.ª Assembleia Ordinária do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), no dia 15 de junho de 2016, representando o CFP. Em nossa fala apresentamos o que considerávamos ser os principais problemas do PL e, principalmente, ressaltamos o quanto o PL ignorava o que a sociedade brasileira vinha construindo desde a Constituição de 1988, e o quanto se estava utilizando da comoção nacional causada pelo estupro coletivo da adolescente, ocorrido no Rio de Janeiro no mês de maio de 2016, para tentar votar o PL em caráter de urgência, sem nenhum debate.

amplia a proteção de jovens, crianças especialmente, vítimas e testemunhas de violência. Lei que o Congresso Nacional acabava de aprovar.” (BRASIL, 2017c).

(...) Talvez o próprio funcionamento conturbado do país, dividido em ódios, onde os oponentes são considerados inimigos, e do próprio funcionamento do Congresso Nacional, fracionado pelos interesses das diversas bancadas e às voltas com o processo de impeachment da presidente Dilma e da situação do deputado federal Eduardo Cunha. Se assim, por que a pressa em aprovar o PL? Por que legislar em águas turbulentas?

Finalmente, o Substitutivo foi aprovado em Plenário da Câmara dos Deputados em 21/02/2017 e enviado ao Senado por meio do Ofício n.º 173/17/SGM-P, em 07 de março de 2017.

A nossa esperança era, que uma vez no Senado, o Substitutivo fosse debatido em Audiência Pública, o que também não ocorreu. Foi solicitada urgência para sua aprovação, não mais levando em consideração a situação de comoção nacional pelo estupro coletivo da adolescente no Rio de Janeiro, mas tendo em vista a visita ao Brasil do rei Gustavo e da rainha Silvia da Suécia. Era o presente a ser dado ao casal real pelo presidente Temer, em um momento em que sua popularidade despencava para menos de 10 % de aprovação. (ARANTES, E. 2019, pp. 52 a 54)

Feitas essas considerações a respeito de seu conturbado nascedouro, e ressaltando-se as demais críticas técnicas (que serão mais adiante indicadas), é preciso conceder a Lei n.º 13.431/2017 reconheceu expressamente as crianças e adolescentes vítimas e testemunhas de violência como sujeitos em desenvolvimento - com direito a dignidade, liberdade, informação, segurança, privacidade, proteção especial – e buscou, como finalidade última, evitar sua revitimização durante os procedimentos relacionados à situação de violação de direitos reportada²⁵. Seus objetivos são explicitados e contextualizados no art. 1.º:

Art. 1.º Esta Lei normatiza e organiza o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, cria mecanismos para prevenir e coibir a violência, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos da Criança e seus protocolos adicionais, da Resolução n.º 20/2005 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e de outros diplomas internacionais, e estabelece medidas de assistência e proteção à criança e ao adolescente em situação de violência. (BRASIL, 2017b)

Na verdade, a lei visou *reorganizar* o sistema de garantia de direitos fundamentais, uma vez que a norma não inaugurou essa articulação (SOUZA, 2018). O sistema de garantia de direitos especializado para crianças e adolescentes já vinha delineado desde o Estatuto, foi estruturado na Resolução n.º 113 do Conanda (como será a seguir aprofundado) e se integra à própria adoção da teoria da proteção integral. A Lei n. 13.431/2017 organizou e estruturou mecanismos próprios e estratégias oponíveis ao Poder Público, que devem ser observados nas diferentes instâncias de procedimentos correspondentes.

De outra banda, ao anunciar os propósitos de normatizar e organizar esse subsistema, criando mecanismos para prevenir e coibir a violência, e estabelecendo medidas de assistência

²⁵ Essa preocupação já existia no Estatuto, cujo art. 18 estabelece ser dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor (BRASIL, 1990b).

e proteção, a Lei nº 13.431/2017 explicita sua fundamentação direta nas prescrições do art. 19 da Convenção, que se reporta diretamente às obrigações adotadas pelos Estados-Membros para coibir e enfrentar situações de violências contra crianças e adolescentes:

1. Os Estados Partes adotarão todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas para proteger a criança contra todas as formas de violência física ou mental, abuso ou tratamento negligente, maus tratos ou exploração, inclusive abuso sexual, enquanto a criança estiver sob a custódia dos pais, do representante legal ou de qualquer outra pessoa responsável por ela.
2. Essas medidas de proteção deveriam incluir, conforme apropriado, procedimentos eficazes para a elaboração de programas sociais capazes de proporcionar uma assistência adequada à criança e às pessoas encarregadas de seu cuidado, bem como para outras formas de prevenção, para a identificação, notificação, transferência a uma instituição, investigação, tratamento e acompanhamento posterior dos casos acima mencionados de maus tratos à criança e, conforme o caso, para a intervenção judiciária. (BRASIL, 1990a).

Outro instrumento internacional mencionado no art. 1º da Lei nº 13.431/2017 é a Resolução nº 20/2005 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (Ecosoc), que aprovou diretrizes para a justiça em assuntos envolvendo crianças vítimas ou testemunhas de crimes, de modo a auxiliar os Estados Membros a melhorar a proteção das crianças vítimas ou testemunhas no sistema de justiça criminal (ONU, 2005).

Seguramente o aspecto mais discutido e estudado da norma, desde sua edição, é a regulamentação do depoimento especial (art. 8º) como o procedimento de oitiva de criança ou adolescente vítima ou testemunha de violência perante autoridade policial ou judiciária (BRASIL, 2017), voltado diretamente à produção de provas. A inovação é inegavelmente importante, mormente diante da complexidade processual e procedimental que tal instituto acarreta, combinando atuações nos eixos de proteção e de responsabilização criminal (PÖTTER, 2019; PRADO, 2019; STEIN et al, 2009; VILLELA e SANTOS, 2019). O tema é tão presente, mesmo em grande parte dos estudos que sobre ela se debruçam, que chega a se confundir com seu conteúdo. A Lei nº 13.431/2017 passou a ser conhecida como “Lei do Depoimento Especial” (SCHMIDT, 2020), o que entendemos como inadequado e contraproducente para sua implementação, por confundir até mesmo aplicadores do direito e ofuscar grande parte do relevante conteúdo das políticas públicas estruturadas na norma. Em nossa compreensão, o direito ao depoimento especial representou importante garantia, não apenas processual, como material; no entanto não é capaz de esgotar a proteção integral a esses sujeitos, e requer a incorporação de outras camadas - de proteção específica, capacitada e articulada.

Contudo – e este precisamente o objeto do presente estudo – há um ângulo ainda pouco explorado na doutrina especializada: o expresso comando legal para atendimento

integral e intersetorial das crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, mediante integração das políticas de atendimento (arts. 13 a 16):

Art. 13. Qualquer pessoa que tenha conhecimento ou presencie ação ou omissão, praticada em local público ou privado, que constitua violência contra criança ou adolescente tem o dever de comunicar o fato imediatamente ao serviço de recebimento e monitoramento de denúncias, ao conselho tutelar ou à autoridade policial, os quais, por sua vez, cientificarão imediatamente o Ministério Público.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão promover, periodicamente, campanhas de conscientização da sociedade, promovendo a identificação das violações de direitos e garantias de crianças e adolescentes e a divulgação dos serviços de proteção e dos fluxos de atendimento, como forma de evitar a violência institucional.

Art. 14. As políticas implementadas nos sistemas de justiça, segurança pública, assistência social, educação e saúde deverão adotar ações articuladas, coordenadas e efetivas voltadas ao acolhimento e ao atendimento integral às vítimas de violência.

§ 1º As ações de que trata o caput observarão as seguintes diretrizes:

- I - abrangência e integralidade, devendo comportar avaliação e atenção de todas as necessidades da vítima decorrentes da ofensa sofrida;
- II - capacitação interdisciplinar continuada, preferencialmente conjunta, dos profissionais;
- III - estabelecimento de mecanismos de informação, referência, contrarreferência e monitoramento;
- IV - planejamento coordenado do atendimento e do acompanhamento, respeitadas as especificidades da vítima ou testemunha e de suas famílias;
- V - celeridade do atendimento, que deve ser realizado imediatamente - ou tão logo quanto possível - após a revelação da violência;
- VI - priorização do atendimento em razão da idade ou de eventual prejuízo ao desenvolvimento psicossocial, garantida a intervenção preventiva;
- VII - mínima intervenção dos profissionais envolvidos; e
- VIII - monitoramento e avaliação periódica das políticas de atendimento.

§ 2º Nos casos de violência sexual, cabe ao responsável da rede de proteção garantir a urgência e a celeridade necessárias ao atendimento de saúde e à produção probatória, preservada a confidencialidade.

Art. 15. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar serviços de atendimento, de ouvidoria ou de resposta, pelos meios de comunicação disponíveis, integrados às redes de proteção, para receber denúncias de violações de direitos de crianças e adolescentes.

Parágrafo único. As denúncias recebidas serão encaminhadas:

- I - à autoridade policial do local dos fatos, para apuração;
- II - ao conselho tutelar, para aplicação de medidas de proteção; e
- III - ao Ministério Público, nos casos que forem de sua atribuição específica.

Art. 16. O poder público poderá criar programas, serviços ou equipamentos que proporcionem atenção e atendimento integral e interinstitucional às crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, compostos por equipes multidisciplinares especializadas.

Parágrafo único. Os programas, serviços ou equipamentos públicos poderão contar com delegacias especializadas, serviços de saúde, perícia médico-legal, serviços socioassistenciais, varas especializadas, Ministério Público e Defensoria Pública, entre outros possíveis de integração, e deverão estabelecer parcerias em caso de indisponibilidade de serviços de atendimento. (BRASIL, 2017)

Ainda que a diretriz integradora já estivesse delineada no Estatuto, constata-se que a Lei n. 13.431/2017 cuidou de detalhar de forma inovadora a estratégia da intersectorialidade nos casos de violência contra crianças e adolescentes, abandonando a mera recomendação para disciplinar efetivamente a proteção (PÖTTER, 2019). A norma inclusive transportou tal estratégia para o campo da violência institucional (art. 4º, IV) e de responsabilização do Poder Público (art. 25). A especialidade desse tratamento, por se relacionar mais diretamente aos objetivos da pesquisa empírica conduzida no bojo do presente trabalho, será desenvolvida em tópico próprio, adiante.

É importante contudo demarcar a finalidade social a que se destina a referida lei, o que, aliás, é por ela referido como critério para sua interpretação (art. 3º, *caput*). Como referido na justificativa do projeto de lei, a norma intentou evitar a revitimização das crianças e adolescentes nos atendimentos realizados em caso de violência. A realidade das salas de audiências e delegacias de polícia espalhadas pelo país era, antes do advento da lei, de um completo desprezo pela condição infantojuvenil; muitas vezes as vítimas eram tratadas como meros objetos de prova e interrogados sem qualquer técnica (SCHMIDT, 2020).

Quis o legislador mudar essa realidade, ainda que a intenção não tenha sido perfeitamente acompanhada do gesto, parafraseando Chico Buarque. Refere-se aqui ao que, no âmbito da sociologia jurídica, pode-se chamar de efeito transformador da norma:

É aqui que percebemos, mais diretamente, o efeito condicionante do Direito sobre a sociedade. Muitas vezes, em razão de necessidades sentidas, a norma estabelece novas diretrizes a serem seguidas, fixa novos princípios a serem observados em determinadas questões, determina a realização de certas modificações. A sociedade então, para dar cumprimento à lei, tem que se estruturar, equipar-se, aparelhar-se, e assim, paulatinamente, vai operando sensíveis transformações em seu meio. Eis aí o efeito transformador da lei. (CAVALIERI FILHO, 2007, p. 86)

Há dois aspectos da legislação que entendemos necessário pontuar, pois não exclusivamente atrelados à proteção infantojuvenil enquanto categoria especial de análise jurídica: a) a sua finalidade protetiva geral voltada em benefício das vítimas, alçadas a um protagonismo relativamente recente no direito brasileiro; b) a amplitude dos conceitos de violência referidos na norma.

Quanto ao primeiro aspecto, importa compreender que os objetivos, as garantias, as estratégias e os institutos tratados na Lei nº 13.431/2017 convergem para a sua finalidade pública específica, qual seja, a proteção das vítimas infantojuvenis, evitando-se inclusive a sua revitimização pelos representantes do Estado. Seu exame, portanto, não pode prescindir de uma reflexão, ainda que breve, sobre os direitos das vítimas na processualística brasileira.

Especialmente a partir das alterações legais operadas em 2008 no processo penal, a figura da vítima tem saído das sombras do processo penal tradicional para assumir cada vez maior participação nas relações processuais no Brasil, de ordem ativa e com direitos próprios – vide parágrafos do art. 201 e art. 387, IV do Código de Processo Penal, mas também, e até mesmo anteriormente, arts. 10-A, 11 e 12 da Lei nº 11.340/2006 (BRASIL, 2006).

Tais previsões se enquadram dentro de uma discussão mais ampla, relacionada à tendência mundial verificada a partir das últimas décadas do século XX, que diz respeito à emergência do papel das vítimas no sistema de Justiça, em correlação com o fracasso desse sistema (e das instituições em geral) em prover respostas eficazes contra a violência e o crime, bem como em garantir a ordem e coesão social (WIEVIORKA, 2009). Até esse giro no debate social, o crime significava muito mais uma ameaça à sociedade do que um mal causado às vítimas; dessas eram apenas esperadas informações que auxiliassem a repressão estatal. Eram instrumentos e fontes de prova, e seus pleitos normalmente se limitavam à reparação civil. Essa posição secundária tradicionalmente conferida aos vitimizados vem sendo subvertida (PÖTTER, 2019).

Aliás, o descaso com os direitos efetivos das vítimas e seus familiares é fundamento de condenações do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos. No Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, por exemplo, a Corte reconheceu a falta de participação verdadeira, no processo penal brasileiro, das vítimas e seus familiares (LOPES et al, 2018). Também no caso Márcia Barbosa de Souza e Outros vs Brasil, a Corte considerou que o Estado brasileiro violou garantias fundamentais da vítima ao desvalorizar sua imagem, através de reiterados questionamentos à sua sexualidade e ao seu comportamento, com caráter discriminatório por razão de gênero; reconheceu ainda que a condução do caso impôs revitimização à família da vítima, inclusive por homenagem oficial prestada ao seu algoz após a condenação criminal (CIDH, 2021).

A obrigação estatal de proteger adequadamente os direitos das vítimas se liga também ao princípio da proibição da proteção insuficiente aos direitos fundamentais (RAMOS, 2019). Como dimensão positiva do princípio da proporcionalidade, não basta que o Estado não se exceda, é preciso que não se omita ou que não aja de modo insuficiente nos casos de violações de direitos:

Essa atuação de proibição da proteção insuficiente decorre do reconhecimento dos *deveres de proteção*, fruto da dimensão objetiva dos direitos humanos. A proporcionalidade, então, tem *função dúplici*: serve para que se analise eventual “restrição em demasia”, mas também serve para que se verifique se houve “proteção deficiente” dos direitos. (RAMOS, 2019, p. 132)

Nesse cenário, aproximar as vítimas da aplicação do Direito pode ampliar medidas preventivas e reparadoras, e ainda proporcionar políticas efetivas para sua assistência (FIGUEIREDO e MOTA, 2021). A Lei nº 13.431/2017 se encaixa diretamente nesse debate, ao intentar mitigar as consequências da violência nas crianças e adolescentes afetados, manifestando um realinhamento na política criminal (FERNANDES, 2021), condicionado à consideração de tais sujeitos como vítimas especialmente vulneráveis.

Particularmente no âmbito da atuação do Ministério Público, registra-se a edição, pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), do Guia Prático de Atuação do Ministério Público na Proteção e Amparo às Vítimas de Criminalidade (BRASIL, 2019b). Tal publicação reforça o lugar da instituição ministerial na proteção e na defesa dos direitos das vítimas, em dimensão que ultrapassa a antiga posição meramente acusadora do órgão.

Em outro eixo, vale registrar que a Lei nº 13.431/2017 se refere à proteção contra a vitimização ampla, ou seja, é aplicável em casos de qualquer modalidade de violência (não se restringe, portanto, a casos de abusos físicos ou sexuais). Em nosso entendimento, inclusive, a classificação operada no art. 4º da lei não pode ser tomada como taxativa:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, sem prejuízo da tipificação das condutas criminosas, são formas de violência:

I - violência física, entendida como a ação infligida à criança ou ao adolescente que ofenda sua integridade ou saúde corporal ou que lhe cause sofrimento físico;

II - violência psicológica:

a) qualquer conduta de discriminação, depreciação ou desrespeito em relação à criança ou ao adolescente mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, agressão verbal e xingamento, ridicularização, indiferença, exploração ou intimidação sistemática (bullying) que possa comprometer seu desenvolvimento psíquico ou emocional;

b) o ato de alienação parental, assim entendido como a interferência na formação psicológica da criança ou do adolescente, promovida ou induzida por um dos genitores, pelos avós ou por quem os tenha sob sua autoridade, guarda ou vigilância, que leve ao repúdio de genitor ou que cause prejuízo ao estabelecimento ou à manutenção de vínculo com este;

c) qualquer conduta que exponha a criança ou o adolescente, direta ou indiretamente, a crime violento contra membro de sua família ou de sua rede de apoio, independentemente do ambiente em que cometido, particularmente quando isto a torna testemunha;

III - violência sexual, entendida como qualquer conduta que constranja a criança ou o adolescente a praticar ou presenciar conjunção carnal ou qualquer outro ato libidinoso, inclusive exposição do corpo em foto ou vídeo por meio eletrônico ou não, que compreenda:

a) abuso sexual, entendido como toda ação que se utiliza da criança ou do adolescente para fins sexuais, seja conjunção carnal ou outro ato libidinoso, realizado de modo presencial ou por meio eletrônico, para estimulação sexual do agente ou de terceiro;

b) exploração sexual comercial, entendida como o uso da criança ou do adolescente em atividade sexual em troca de remuneração ou qualquer outra forma de compensação, de forma independente ou sob patrocínio, apoio ou incentivo de terceiro, seja de modo presencial ou por meio eletrônico;

c) tráfico de pessoas, entendido como o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da criança ou do adolescente, dentro do território nacional ou para o estrangeiro, com o fim de exploração sexual, mediante ameaça, uso de força ou outra forma de coação, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade, aproveitamento de situação de vulnerabilidade ou entrega ou aceitação de pagamento, entre os casos previstos na legislação;

IV - violência institucional, entendida como a praticada por instituição pública ou conveniada, inclusive quando gerar revitimização.

V - violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluídos os destinados a satisfazer suas necessidades, desde que a medida não se enquadre como educacional (BRASIL, 2017).

É que o art. 2º da lei em comento estabelece:

Art. 2º. A criança e o adolescente gozam dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhes asseguradas a proteção integral e as oportunidades e facilidades para viver sem violência e preservar sua saúde física e mental e seu desenvolvimento moral, intelectual e social, e gozam de direitos específicos à sua condição de vítima ou testemunha.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios desenvolverão políticas integradas e coordenadas que visem a garantir os direitos humanos da criança e do adolescente no âmbito das relações domésticas, familiares e sociais, para resguardá-los de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, abuso, crueldade e opressão. (BRASIL, 2017)

Nota-se que o dispositivo, notadamente em seu parágrafo único, prescreve o desenvolvimento de políticas públicas integradas visando garantir os direitos humanos infantojuvenis em todos os âmbitos e sob todas as formas de violação de direitos. Todas as formas, e não apenas aquelas mencionadas nominalmente no art 4º da Lei 13.431/2017.

Como a norma faz menção expressa a violência no âmbito das relações domésticas e familiares, infere-se ainda que se correlacione (dentro da visão do ordenamento jurídico como conjunto integrado de normas) com a Lei nº 11.340/2006, a conhecida Lei Maria da Penha. A recente Lei nº 14.344/2022 (conhecida como “Lei Henry Borel”) sobreveio para explicitar a ponte legislativa expressa para a proteção de crianças e adolescentes (de ambos os sexos) em situação de violência doméstica ou familiar.

O entendimento quanto à não taxatividade do alcance da Lei nº 13.431/2017 tem impactos concretos.

Veja-se que o art. 7º da Lei nº 11.340/2006 reconhece como uma das formas de violência aquela de ordem moral (conduta que configure calúnia, difamação ou injúria), Embora esse tipo de violência também acometa (e não raramente) crianças e adolescentes, não foi expressamente contemplada na Lei nº 13.431/2017, no que andou mal o legislador, em nossa opinião, que poderia ter utilizado, no art. 4º da lei, da expressão “entre outras”, como no caput do art. 7º da Lei Maria da Penha. Novamente o problema se confere na Lei nº 14.344/2022, pois se vincula (art. 2º, parágrafo único) a caracterização da violência aos conceitos da Lei nº 13.431/2017, perdendo-se outra vez a oportunidade de alargar o conceito, de modo a ampliar a proteção das vítimas.

Várias outras formas de violência, a exemplo da negligência (omissão crônica e intencional dos responsáveis em prover a necessidades básicas para o desenvolvimento da criança), da violência química (imposição indevida à criança ou adolescente, por cuidador, de substâncias psicoativas que interferem em seu comportamento) e da autoagressão ou violência autoinflingida, poderiam e deveriam ter sido consideradas na legislação protetiva (DE CARLI, 2020; DIGIÁCOMO e DIGIÁCOMO, 2018).

De qualquer modo, é importante o registro de que a Lei nº. 13.431/2017 foi a primeira norma brasileira a tratar expressamente da violência institucional, nomeando-a como aquela praticada por instituição pública ou conveniada, inclusive quando gerar revitimização (BRASIL, 2017). No Decreto nº. 9.603/2018, que regulamenta a norma e que será adiante examinado, o conceito de violência institucional aparece em formato mais amplo (art. 5º, I): “violência praticada por agente público no desempenho de função pública, em instituição de qualquer natureza, por meio de atos comissivos ou omissivos que prejudiquem o atendimento à criança ou ao adolescente vítima ou testemunha de violência.” (BRASIL, 2018). Tal forma de violência guarda especial correlação com os deveres instituídos pela lei a instituições e agentes públicos que atuam no atendimento de crianças ou adolescentes; desde 31 de março de 2022, passou ainda a representar tipo penal específico (Lei nº 14.321/2022, que alterou a Lei n. 13.869/2019).

As atuais questões principais da Lei nº 13.431/2017, contudo, dizem respeito à dificuldade de sua implementação, por questões muitas vezes intrínsecas a falhas e omissões carregadas desde seu projeto. MORAIS e BRITO FILHO (2019) questionam sobre a não

inclusão das crianças e adolescentes com deficiência²⁶, reputando insuficiente a previsão do art. 6º do decreto regulamentador. Conselhos profissionais de psicologia e de serviço social também problematizam a normativa, sobretudo quanto aos institutos da escuta especializada e do depoimento especial (ROSA e REGIS, 2020)²⁷. SOUZA (2018) faz críticas à redação da lei, por exemplo, anotando a omissão quanto à especificação dos profissionais especializados que devem atuar auxiliando o depoimento especial, e ainda os entraves que podem advir da sua aplicação à pessoa entre 18 e 21 anos de idade, terminando por considerar, entretanto, que “as funções da nova lei superam, em muito, seus equívocos” (p. 194). FERNANDES (2021) consigna que, tão logo aprovada e sancionada a referida legislação, juristas e aplicadores do Direito deram-se conta de que seria necessário não apenas o aperfeiçoamento das estruturas de atendimento já existentes, mas também a criação ou adequação de fluxos e protocolos que possibilitassem a atuação concertada entre diferentes órgãos e agentes corresponsáveis, sem que fossem contemplados previsão orçamentária ou estudos técnicos sobre a viabilidade dessa nova forma de atuação.

Na verdade, compreendemos que o processo de implementação da Lei nº 13.431/2017 (não obstante as importantes inovações trazidas), foi e é prejudicado em razão de problemas que remontam à própria aprovação do projeto: aprovada sem o necessário debate com a sociedade, a lei acabou impondo um modelo de estruturação de serviços a todos os municípios brasileiros (realidades totalmente díspares, em um país continental e com panoramas socioeconômicos tão diversos), sem prever qualquer contrapartida estatal mais concreta que pudesse dar amparo a esse sistema especializado. A lei prevê obrigações e recomendações, mas não recursos e retaguarda da rede, o que reforça seu caráter simbólico (FERNANDES, 2021), porém pouco operacional. Esse quadro acabou aprofundando desigualdades profundas existentes entre diferentes regiões e municípios brasileiros, fazendo com que em alguns locais a norma fosse mais rápida e facilmente implementada do que em outros (PÖTTER, 2019). Não se vislumbra iniciativa que garanta compatibilidade entre a lei e as realidades dos diferentes entes federativos (BRANCO; EMILIO; SANTOS, 2020).

A despeito dessas considerações, é preciso considerar a Lei nº 13.431/2017 em cotejo com o Decreto nº 9.603, de 10 de dezembro de 2018, que veio a regulamentá-la.

²⁶ Na pesquisa empírica realizada no âmbito deste trabalho, essa questão também surgiu como uma das preocupações nas atas do Comitê de Gestão Colegiada do Comdica (Recife), notadamente nas atas das reuniões de 28 de agosto de 2020 e 11 de setembro de 2020.

²⁷ Vejam-se notas técnicas elaboradas pelos Conselhos Federais de Psicologia (http://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2018/01/NOTA-TECNICA-N%C2%BA-1_2018_GTEC_CG.pdf) e de Serviço Social (<http://www.cfess.org.br/arquivos/Nota-tecnica-escuta-especial-2019.pdf>).

O Decreto, promulgado pelo então Presidente da República Michel Temer em dezembro de 2018²⁸, tentou suprir algumas das lacunas constatadas, inclusive frisando (art. 8º) que cabe ao Poder Público assegurar as condições de aplicação da norma – sem, contudo, elucidar como deverá ser cumprida tal obrigação, e por quais entes. No art. 9º, o Decreto listou obrigações a serem atendidas pelos órgãos, serviços, programas e equipamentos públicos envolvidos, incluindo a definição de fluxo de atendimento, além de estabelecer parâmetros para atuação protetiva nas áreas de saúde (art. 10), educação (art. 11), serviço social (art. 12), polícias (art. 13) e conselho tutelar (art. 14), e prever a criação de matriz intersetorial (art. 27, parágrafo único) para a capacitação dos profissionais. Novamente, não foi explicitado a quais entes caberiam quais obrigações, nem a forma de financiamento que pudesse fazer frente a tais responsabilidades.

Ainda que se possa entender que o Decreto nº 9.603/2018 não detalhou totalmente o conteúdo da lei que buscou regulamentar, uma previsão mostrou-se central para o debate acerca da implementação da normativa: a instituição e as atribuições conferidas ao comitês de gestão colegiada da rede de cuidado e de proteção social das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência (art. 9º, I). Ao prever que, em favor desses sujeitos, órgãos, serviços, programas e equipamentos públicos trabalharão de forma integrada e coordenada, garantindo os cuidados necessários para sua proteção, o decreto desenha a organização de nova instância de debates e pactuações, vinculadas preferencialmente aos conselhos de direitos das crianças e dos adolescentes, “com a finalidade de articular, mobilizar, planejar, acompanhar e avaliar as ações da rede intersetorial, além de colaborar para a definição dos fluxos de atendimento e o aprimoramento da integração do referido comitê” (BRASIL, 2018).

Justamente por sua posição estratégica no planejamento macro dessas políticas intersetoriais de atendimento, os comitês em questão reclamam atenção especial de todos os integrantes do SGD, principalmente – sendo este o foco do presente trabalho – do Ministério Público, que potencialmente se sobressai como catalisador dos movimentos coordenados em diversos eixos na proteção efetiva infantojuvenil, como será abordado no próximo capítulo e no relato da pesquisa de campo realizada. Se a aproximação entre o Ministério Público e os conselhos de direitos é decorrência das respectivas atribuições democráticas, defendemos que

²⁸ Após, portanto, a eleição presidencial conduzida naquele ano, e às vésperas da posse de Jair Bolsonaro, cujas ideias sobre a proteção infantojuvenil brasileira já haviam sido sinalizadas (v. nota de rodapé nº 16). Chama-se a atenção para o momento social e político então atravessado pelo país, para que melhor sejam contextualizadas as lacunas constatadas na legislação, que acabam por refletir um projeto ideológico de diminuição do investimento estatal na proteção aos direitos humanos, a despeito do discurso ético instrumental (MASCARO, 2019).

o fomento, a construção e a fiscalização contínua dessas especiais políticas públicas de atendimento reforçam, conseqüentemente, a participação da instituição nesses comitês.

Os problemas com a implementação dessa normativa continuam sendo enfrentados pela maior parte dos municípios brasileiros, seja pela ausência de previsões efetivas que possam assegurar as condições materiais e estruturais para tanto, seja pela recorrente utilização de expressões que *parecem* deixar ao alvedrio do administrador a adoção de seus preceitos (veja-se a utilização dos verbos *poderá/poderão*, nos arts. 13, parágrafo único, art. 15, caput, art. 16, parágrafo único, art. 19, art. 23), que redundam em graves omissões nas políticas públicas correspondentes:

A efetiva implementação da Lei exigirá não apenas um aperfeiçoamento das estruturas de atendimento hoje existentes, mas também uma adequação (e, em alguns casos, a própria criação, a partir do “zero”) de *fluxos e protocolos* destinados a otimizar a atuação dos diversos órgãos e agentes corresponsáveis, tanto em âmbito municipal quanto estadual, que mais do que nunca precisam aprender a dialogar entre si e a trabalhar de forma harmônica, coordenada e, sobretudo, eficiente, cada qual em sua área, porém somando esforços, na busca do objetivo comum que é a “*proteção integral e prioritária*” das crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência. (DIGIÁCOMO e DIGIÁCOMO, 2018, p. 5)

A Lei nº 13.431/2017 somente entrou em vigor em 05 de abril de 2018 (art. 29). Infere-se que a longa *vacatio legis* (1 ano) serviria justamente para possibilitar a adequação dos entes e profissionais ao deveres impostos pela norma, o que não ocorreu. Seis anos depois, percebe-se que, embora com progressos tímidos, a legislação ainda não provocou em todo o território nacional a parametrização da rede, nem a disponibilização de ambientes adequados e fluxos de atendimentos (FERNANDES, 2021), com o descumprimento quase que generalizado do previsto no art. 27 da norma, que determina que Estados, Distrito Federal e Municípios, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, estabeleceriam normas sobre o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, no âmbito das respectivas competências.

Em parte, é possível atribuir esse vácuo à falta de ampla discussão sobre a norma com a população e com o SGD, pois, em que pese sua relativa (e posterior) divulgação nacional, particularmente por instituições da sociedade civil, pesquisas revelam que seu conhecimento pelos destinatários ainda é parcial, em razão da falta de preparação e capacitação contínua dos participantes do SGD (BACURAU, 2021; SILVA e ALBERTO, 2019).

No entanto, entendemos que a relativa ineficácia da legislação se deve principalmente, como já salientado, à falta de estrutura estatal de suporte. Por isso se afirma que quem mais desrespeita os direitos *infantjuvenis* é o próprio Poder Público (BORDALLO, 2021).

A situação era tal que, em 13 de junho de 2019, foi firmado no âmbito do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, com a participação de diversos órgãos e entidades (Conselho Nacional de Justiça, Casa Civil da Presidência da República, Ministérios da Educação, da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, da Cidadania, e da Saúde, Conselho Nacional do Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil, Defensoria Pública da União, entre outros), o Pacto Nacional pela Implementação da Lei nº 13.431/2017, tendo por objeto unir esforços através de atuação integrada para concretização do sistema preconizado. O instrumento prevê que cabe à Secretaria Nacional de Justiça, em parceria com a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a articulação dessas ações integradas.

O fluxo geral de implementação da Lei nº 13.431/2017, produto da colaboração advinda do Pacto Nacional, somente foi aprovado em 2022 (publicação no Diário Oficial da União em 30 de maio de 2022), constatando-se outra vez que a regra geral estabelecida não contempla de forma integral a variedade de contextos em diferentes municípios. Na verdade, deve-se admitir que a própria necessidade da articulação de um amplo pacto nacional em prol da implantação de uma lei federal aprovada e em pleno vigor no ordenamento jurídico já demonstra o enorme descompasso entre a norma jurídica e a realidade social.

Por outro lado, caberiam críticas a própria técnica da lei, que, como já apontado, deixou de contemplar previsão orçamentária para sua implementação, não previu consequências jurídicas específicas em caso de seu descumprimento, e sequer apontou os profissionais e campos de atribuição que atuariam nos mecanismos por ela disciplinados²⁹. Essas lacunas, evidentemente, impactam negativamente a eficácia social da legislação.

A relativa ineficácia da legislação brasileira em favor de crianças e adolescentes no Brasil é histórica:

O Brasil, lamentavelmente, é campeão em resolver problemas elaborando leis, sem, todavia, executá-las. Edita a lei, faz uma grande propaganda, organiza uma imensa demagogia, anuncia aos quatro cantos que o problema está resolvido, e tudo acaba aí; nada é feito no sentido de executá-la. Por meio de um prodigioso processo mental, toma-se o dito pelo feito, confunde-se o projeto com a realização, a intenção de resolver o problema com a solução em si. E quando a lei é aprovada e nada faz acontecer, em vez de se discutir o que fazer para dar-lhe execução, os legisladores se reúnem e aprovam outra lei.

Foi exatamente isso que ocorreu quando entrou em vigor o Estatuto da Criança e do Adolescente: os políticos da época anunciaram por toda a imprensa que o problema do menor no Brasil estava resolvido; o então Presidente da República, em visita a Nova York, ao ser indagado sobre a questão da criança em nosso País, anunciou a criação do Ministério da Criança e acrescentou: “Gostaria de ver iniciativas como

²⁹ Todas essas questões foram debatidas nas atas do Comitê de Gestão Colegiada no âmbito do Comdica, analisadas na pesquisa à luz da participação do Ministério Público - seção 5.1.2.

essa se estenderem para outras nações.” A simples edição de uma lei e a criação de uma entidade governamental foi tomada por uma solução. Uma mera fantasia burocrática virou remédio de tal eficácia que até se recomendaria sua exportação. (CAVALIERI FILHO, 2007, p. 94)³⁰

A conclusão é no sentido de que a Lei nº. 13.431/2017 e o Decreto nº 9.603/2018 reclamam uma mudança não apenas procedimental, mas ética e axiológica na forma de atendimento (DIGIÁCOMO e DIGIÁCOMO, 2018). Ao mesmo tempo, resta evidente que a legislação confere *atuações positivas* impostas ao Estado para assegurar direitos em sua integralidade, obrigações que se convertem em políticas públicas especiais:

(...) o objetivo precípua da Lei n. 13.431/2017 é a organização de todo um “sistema” voltado, fundamentalmente, à proteção de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, tendo por pressupostos elementares a elaboração e a implementação de uma política pública específica e especializada, de cunho intersetorial, que reúna os mais diversos órgãos e agentes e disponibilize mecanismos capazes de prevenir e prestar um atendimento adequado/qualificado/humanizado/célere/eficiente diante das diversas formas de violência (...) (FERNANDES, 2021, pp. 72/73)

É justamente nesse contexto que a legislação especial em favor de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência é tomada neste trabalho: como instituidora de políticas públicas que devem ser invocadas diante do Poder Público e da sociedade geral.

4.2.3 A Lei nº 14.344/2022: uma complementação necessária?

Com a aprovação, em 03 de maio de 2022, do Projeto de Lei nº 1.360/2021, passou a integrar o subsistema jurídico da proteção a crianças e adolescentes vítimas de violência uma nova lei federal: a Lei nº 14.344/2022 (BRASIL, 2022), publicada em 25 de maio de 2022 e posta em vigor 45 dias depois.

Não cabe nos limites do presente trabalho o detalhamento da referida norma jurídica, até mesmo pela delimitação temporal da pesquisa empírica conduzida (anos 2020 e 2021). Contudo, diante das óbvias intercessões entre a nova legislação (apelidada de “Lei Henry Borel”) e o atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, além das referências a ela já feitas em seções anteriores, entendemos pertinente tecer alguns poucos comentários sobre o tema, sem qualquer pretensão de seu esgotamento. A intenção é que futuras pesquisas possam avançar na análise mais ampliada da lei e dessas interseções com as demais normativas do sistema de proteção infantojuvenil.

Para tanto, o foco aqui será restrito ao entrelace da recente legislação com a Lei nº

³⁰ Atualmente a defesa dos direitos das crianças e adolescentes cinge-se, na esfera do governo federal, a uma secretaria, dentro do organograma do Ministério de Direitos Humanos e Cidadania.

13.431/2017 e o Decreto nº 9.603/2018, já vigentes ao tempo do recorte pesquisado.

Além de alterar expressamente a Lei nº. 13.431/2017 (para incluir a violência patrimonial dentre as formas de violência contra crianças e adolescentes), a Lei nº 14.344/2018 ampliou e especializou o sistema protetivo para os casos de violência doméstica e familiar praticada contra crianças e adolescentes, funcionando como uma versão da sistemática contida na Lei Maria da Penha integrada ao contexto da vulnerabilidade infantojuvenil. Aliás, várias das disposições em ambas as leis são iguais ou semelhantes.

A Lei Maria da Penha já vinha sendo utilizada na práxis jurídica para os casos de violência doméstica contra vítimas infantojuvenis, contudo apenas contemplando aquelas do sexo feminino, diante da especialidade da lei. Essa limitação passou a evidenciar uma insuficiência normativa que não foi inteiramente colmatada pela Lei nº 13.431/2017, ensejando sua complementação:

A Lei Henry Borel, seguindo a tendência já prevista na Lei nº 13.431/17, traz uma mudança de paradigma no tratamento da violência contra a criança e o adolescente: tira o foco culturalmente unívoco da punição de infratores para um mais amplo, também voltado ao tratamento de vítimas especialmente vulneráveis.

Assim como operado por meio da Lei Maria da Penha, há uma mudança vitimológica, com enfoque na proteção de vítimas menores de dezoito anos em situação de violência doméstica (MOREIRA, 2022, p. 6).

A aplicação da norma mais recente cinge-se à ocorrência de violências nos seguintes contextos: I) âmbito do domicílio ou da residência da criança e do adolescente (inclusive em convívio permanente não familiar); II) no âmbito da família, natural, ampliada ou substituta; e/ou em III) relação doméstica e familiar em que haja ou tenha havido convivência entre a criança e a parte agressora, independente de coabitação. Todos esses enquadramentos, portanto, pressupõem um dever de proteção e cuidado que foi rompido (MOREIRA, 2022).

As interações entre as Leis nºs 14.344/2022 e 13.431/2017 são evidentes: o próprio parágrafo único no art. 2º da primeira se reporta diretamente às definições de violência estabelecidas pela segunda, agora acrescida da violência patrimonial, como já indicado.

O dever de notificação de violências (não apenas doméstica) contra crianças e adolescentes, que já vinha estampado tanto no art. 13 do Estatuto quanto no art. 13 da Lei nº 13.431/2017, ganhou tipificação penal própria, no art. 26: “deixar de comunicar à autoridade pública a prática de violência, de tratamento cruel ou degradante ou de formas violentas de educação, correção ou disciplina contra criança ou adolescente ou o abandono de incapaz”, com pena de detenção, de 6 meses a 3 anos, com previsão de aumentos de pena se da omissão resultar lesão corporal de natureza grave ou morte, ou se o crime é praticado por ascendente,

parente consanguíneo até terceiro grau, responsável legal, tutor, guardião, padrasto ou madrasta da vítima (BRASIL, 2022b).

Sem pretender, nesta oportunidade, descer a minúcias da lei – com já advertimos – chama-se a atenção para a correlação que a Lei Henry Borel guarda com a Lei nº 13.431/2017 e o Decreto nº 9.603/2018 em aspecto central para a pesquisa realizada e que adiante examinado: a necessária intersetorialidade e integração de atendimento às vítimas crianças e adolescentes. Essa diretriz, sempre característica do Direito da Criança e do Adolescente, está estampada em vários pontos da nova lei (vide arts. 4º, 5º, 6º, 7, 8º, 19, parágrafo único), e se refere tanto ao atendimento propriamente dito quanto às políticas de proteção e informação.

Também se enxerga um desdobramento da diretriz da intersetorialidade nas modificações trazidas pela Lei nº 14.344/2022 ao art. 70-A do Estatuto, que passou a prever ainda mais ações para que os entes federativos atuem articuladamente na elaboração de políticas públicas voltadas à proteção infantojuvenil contra a violência, conjugando iniciativas, entre outras, nas áreas de pesquisa, campanhas educativas e escolares, além de capacitações permanentes.

Nesse sentido, não obstante a importância de diversos dispositivos da Lei nº 14.344/2022 para o aprimoramento do subsistema jurídico voltado à proteção de crianças e adolescentes, parece claro que a norma poderia ter sido melhor integrada à Lei nº 13.431/2017, acaso esta já tivesse sua implementação garantida pelo país. Várias previsões se acumulam, sem efetividade. Veja-se a questão das delegacias especializadas: previstas em ambas as leis, ainda são escassas, até mesmo em grandes municípios.

Acredita-se que a prática cotidiana e o desenvolvimento da jurisprudência sobre a nova lei certamente vão aprimorar a sistemática específica, afinando a integração das normas.

4.2.4. Políticas públicas de atendimento a crianças em situação de violência: visão jurídica, implementação e eficácia social

As políticas públicas representam a eficácia social dos direitos de cidadania, que importam prestações positivas do Estado, e concretizam a ordem social, objetivando em última análise a realização dos objetivos da República³¹ (FRISCHEISEN, 2000). Tal visão representa a “perspectiva das *necessidades das pessoas*” (GALLARDO, 2014, p. 112).

³¹ O art. 3º da Constituição Federal de 1988 fixa como objetivos fundamentais da República: “I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” (BRASIL, 1988)

O não atendimento a essas prescrições (constitucionais ou estabelecidas em leis integradoras) caracteriza omissão ilegal, ensejadora de responsabilização. Esse atrelamento da noção de política pública às atividades concretizadoras do Estado Social aproxima a análise de sua implementação ao controle dos atos da Administração Pública², passíveis de submissão ao crivo judicial até mesmo por juízo de (in)constitucionalidade (FRISCHEISEN, 2000; COMPARATO, 1998).

As disposições previstas no subsistema jurídico de proteção a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência vinculam o Estado e a sociedade para a implementação de diretrizes positivas e específicas. Em outras palavras, tal legislação instituiu e reorganizou um sistema complexo e especializado de políticas públicas, cuja implantação pelo Poder Público é urgente desafio, dentro da sistemática principiológica da doutrina da proteção integral, de modo que seu fomento e fiscalização se inserem dentro das atribuições institucionais do Ministério Público, como adiante será discutido.

Neste ponto, salienta-se de antemão que, embora o estudo das políticas públicas provoque olhares guiados por diferentes ramos das ciências sociais, cada qual fundamentado em aporte teórico próprio (BIRKLAND, 2015; FONTE, 2021), o presente trabalho ancora o tema dentro do campo jurídico, diante do entendimento de que a Lei 13.431/2017 integra um subsistema de normas que se vincula a outras normas protetivas da infância e juventude, ainda que com o reconhecimento de contribuições de outras áreas de conhecimento.

Convém portanto situar o conceito de políticas públicas em posição mais direta com o universo da proteção integral de crianças e adolescentes, para tanto tomando como um de seus pressupostos a articulação de ações estatais, isto é, do Poder Público, considerando que a Lei nº 13.431/2017 e o Decreto nº 9.603/2018 não deixam dúvidas quanto à responsabilidade do Estado brasileiro na sua implementação.

A temática das políticas públicas ganhou terreno nos estudos jurídicos brasileiros a partir da década de 90, na esteira das discussões sobre a concretização da democracia social no país. De acordo com BUCCI (2006), foi a virada paradigmática representada pelo resguardo constitucional dos direitos sociais (século XX) que perturbou a tradicional postura absentista do Estado liberal, arrastando para o instrumental jurídico a compreensão das políticas públicas como meios de concretização desses direitos, ao tempo em que o próprio desenvolvimento histórico desses direitos reforçou a necessidade cada vez mais forte de presença e intervenção do Estado.

O tema induz uma interação interdisciplinar (BIRKLAND, 2015; FONTE, 2021), pois as políticas públicas “repercutem na economia e nas sociedades, daí porque qualquer teoria da

política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade” (SOUZA, 2006, p. 24). Nessa quadra, AGUIAR e HABER apontam que, diante das consequências sociais trazidas pela norma jurídica, o estudo dos problemas sociais pela ótica interna e exclusiva do Direito mostra-se insuficiente, notadamente nas sociedades atuais, complexas e em rápida transformação, “cabendo ao direito acompanhar criticamente tais mudanças sociais, a fim de que possa regulá-las e ainda nelas influir de modo a implementar os anseios sociais” (AGUIAR e HABER, 2017, p. 258).

Por outro lado, como as políticas públicas podem ser instituídas e implementadas nos mais diversos instrumentos legislativos e administrativos, sua apreensão do ponto de vista estritamente jurídico torna-se ainda mais difícil (BUCCI, 2006). Essa fragilidade também é observada por Diogo Coutinho (2013), que registra a necessidade de que juristas desenvolvam um conhecimento sistemático sobre o tema, que lhes permita encontrar soluções para incrementar sua efetividade³².

Uma primeira dificuldade mostra-se logo na adaptação dos conceitos, pois não há conceito propriamente jurídico de políticas públicas, que podem ser compreendidas como:

“ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito” (BUCCI, 2006, p. 14).

Fábio Konder Comparato já relacionava as políticas públicas ao âmbito da atuação finalística do Estado garantidor de direitos, como organização da atividade estatal voltada a finalidades coletivas (o “Estado telocrático contemporâneo”) (COMPARATO, 1998, p. 43). Defendeu o autor que as políticas públicas não poderiam ser confundidas com normas ou atos esparsos, mas uma atividade que organiza um conjunto de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado. A finalidade pública, portanto, seria o liame especial a conectar estrategicamente atos administrativos isolados, qualificando a atividade como política pública; a legitimidade estatal passou a se atrelar à capacidade do Estado em realizar certos objetivos predeterminados:

Quando, porém, a legitimidade do Estado passa a fundar-se, não na expressão legislativa da soberania popular, mas na realização de finalidades coletivas, a serem alcançadas programadamente, o critério classificatório das funções e, portanto, dos Poderes estatais só pode ser o das políticas públicas ou programas de ação governamental. (COMPARATO, 1998, p. 44)

Marcelo Goulart trata as políticas públicas como “a atuação interventiva do Estado no planejamento, na mobilização de recursos e na execução de programas de ação, tanto na

³² O ângulo da efetividade representa um “mecanismo eficiente de enfrentamento da insinceridade normativa e de superação da supremacia política exercida fora e acima da Constituição” (BARROSO, 2006, p. 284)

esfera econômica quanto na social” (GOULART, 2021, p. 44), advertindo que consubstanciam obrigações de fazer cujo cumprimento compete aos Poderes Públicos (“Estado implementador”) seja para a edição dos atos normativos complementares, seja para a execução de programas, em caráter impositivo e vinculativo:

Tanto é assim, que o próprio Estado social cria instrumentos jurídico-processuais que possibilitam, no caso de omissão do Poder Público competente, a implementação dessas políticas por meio de provimentos jurisdicionais, o que, por sua vez, implica a vinculação dos órgãos que compõem o sistema de Administração da Justiça a essas políticas de implementação dos direitos sociais e difusos. (GOULART, 2021, p. 45)

Felipe de Melo Fonte critica tais abordagens, ponderando que “há políticas públicas que não estão voltadas diretamente à concretização do Estado Democrático de Direito ou aos direitos fundamentais” (FONTE, 2021, p. 54), citando como exemplos a política de transporte e a financeira, embora reconheça a forte relação do tema com os direitos prestacionais. Para ele, o reconhecimento das políticas públicas deve se dar pelo caminho inverso, isto é, do particular para o geral. Assim, aponta que elas podem ser conhecidas pelos atos e normas da Administração Pública que a concretizam, e pelo suporte normativo que lhes sustenta, propondo que seu controle judicial resida nesse viés. Consigna o autor que as políticas públicas “compreendem as ações e programas para dar efetividade aos comandos gerais impostos pela ordem jurídica que necessitem da ação estatal” (FONTE, 2021, p. 55), inserindo o conceito dentro do universo mais amplo da interferência estatal na realidade social.

Em resumo, e qualquer que seja a abordagem, pode-se concluir que as políticas públicas visam responder a determinado(s) problema(s) público(s), e orientam-se a um objetivo em nome de uma finalidade pública; são manejadas, em última análise, como atuação governamental, embora sejam interpretadas e implementadas por diferentes atores públicos e privados, com diferentes ideias e motivações (BIRKLAND, 2015). Por fim, refletem escolhas governamentais entre o que fazer ou não fazer³³.

Em países marcados pela desigualdade social, em que a demanda pela atuação positiva estatal invoca efetiva associação entre os conhecimentos teóricos e práticos para sua implementação coesa e articulada (MELAZZO, 2010), acrescentamos a necessidade de que as políticas públicas sejam coordenadas de forma eficaz. No contexto do desenvolvimento a ação deve ser planejada estrategicamente, “num prazo longo o suficiente para realizar os objetivos, mas para um horizonte temporal breve, na medida necessária a que não se perca a

³³ A não-ação também deve ser entendida como um política pública (MELAZZO, 2010).

credibilidade no processo” (BUCCI, 2021, p. 47).

Em suma, combinando os conceitos expostos, adota-se neste trabalho a noção de que as políticas públicas pressupõem atividade estatal integrada por decisões político-administrativas racionais e coordenadas, visando intervenções e estratégias com a finalidade de distribuir recursos, poder e direitos, bem como estabelecer prioridades, para a consecução do bem comum e interesses legítimos da coletividade. No caso de políticas públicas de direitos humanos, sua implementação deve operacionalizar princípios e compromissos assumidos pelos Estados para a defesa de direitos fundamentais (CICONELLO, 2016), não importando apenas a mera distribuição de bens e serviços à população, mas buscando permitir que tais bens e serviços viabilizem uma emancipação social que reafirme a dignidade das pessoas (TAVARES, 2021).

Como se sabe, as políticas públicas não surgem de forma dissociada das discussões e decisões sobre o exercício do poder estatal. No tradicional modelo dos ciclos das políticas públicas (*The Stages Model*), observa-se que o processo é iniciado através da emergência de um problema público que, por fatores complexos diversos (desde desastres naturais a mudanças na opinião pública, do trabalho de grupos de interesses a alterações macro nos sistemas sociais, políticos ou econômicos), passa a chamar a atenção da ação estatal direcionada à sua solução (a agenda). Uma vez inserido na agenda, o exame da estruturação do problema público irá ensejar uma análise das soluções possíveis, até a tomada da decisão político-administrativa quanto ao curso de ação mais adequado, com a regulação apropriada. Daí em diante, a ação estatal irá focar na implementação da política pública eleita, num movimento (ideal) que combina contínuo monitoramento e constantes avaliações, que fornecem subsídios para a renovação do ciclo³⁴. Esse modelo de finalidade didática, evidentemente, não dispensa críticas, sobretudo porque as fases apontadas raramente se dão de forma estanque, mas são sobrepostas e retroalimentadas.

Ora, o problema público da violência contra crianças e adolescentes e sua revitimização pelo Estado foi o motivador da legislação sob enfoque, que chegou à agenda e à decisão públicas através de representantes eleitos pelo povo, ou seja, de forma classicamente democrática (ainda que, como visto, sob críticas de pouca participação social direta na sua formulação). Atualmente, é na sua implementação que se focam atenções e se mapeiam desafios, inclusive para permitir seu monitoramento e sua avaliação.

O Direito permeia as políticas públicas em todas as suas fases, e pode ser concebido

³⁴ Existem diversas descrições do chamado ciclo de políticas públicas. A versão adotada neste trabalho se baseia na descrição sistematizada por BIRKLAND (2015).

como uma tecnologia para sua construção e operação (COUTINHO, 2013). Essa visão destaca o Direito como elemento constitutivo e ao mesmo tempo como instrumento das políticas públicas, revestindo-as de traços cogentes, muito embora a questão da implementação de políticas públicas na realidade ultrapasse o campo do jurídico (COUTINHO, 2013; FRISCHEISEN, 2000).

Assim é que, para solucionar problemas públicos específicos, o sucesso das políticas públicas depende da adequação entre estratégias, intervenções e instrumentos eleitos e a correta identificação do problema público e suas causas, concluindo-se que aproximação entre o Direito positivo e a realidade social permitem a construção de conceitos próprios de eficácia, efetividade e eficiência das políticas públicas:

As políticas públicas já não bastam ser válidas e justas, necessário também que sejam eficazes na promoção do bem-estar de todos, que resolvam o problema que justificou sua criação e que cumpram com as suas metas, operando uma mudança social positiva. Na atual sociedade pós-moderna, governada democraticamente e pautada na finitude dos recursos, as normas para serem legítimas devem ter êxito no cumprimento do objetivo social que justificaram a sua criação. O que se acentua no campo das políticas públicas, que nascem com o fim de operar determinada mudança social. (AGUIAR e HABER, 2017, p. 277)

No mesmo sentido:

não há como desconsiderar o fato de que a viabilidade e mesmo o sucesso de uma política pública está relacionada, diretamente, às informações sobre a realidade a transformar. Ou seja, existe uma relação crucial entre a maneira de ler, compreender e analisar o mundo e o resultado em termos de ações para a intervenção. E aquelas se ligam, diretamente, à maneira como as informações são construídas e à maneira como este conjunto de informações ganha um escopo mais geral sob a forma de um instrumento normativo, uma lei por excelência, na qual são estabelecidos os princípios e os objetivos da política, seus instrumentos e mecanismos e demais condições para sua implementação. (MELAZZO, 2010, p. 27)

Colacionando-se esse referencial à Lei nº 13.431/2017, não é difícil identificar que a norma veicula *fins, objetivos, princípios, diretrizes e instrumentos* próprios como elementos estruturantes dos direitos das crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência: a) sua finalidade pública reside na reorganização de um sistema de proteção especial das crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência; b) seu objetivo é evitar a revitimização desses sujeitos vulneráveis; c) seus princípios são aqueles adotados de forma geral na legislação nacional e internacional de proteção a crianças e adolescentes (dentre os quais os principais, como já destacado, são o da proteção integral e o do superior interesse da criança, além daqueles arrolados no parágrafo único do art 100 do Estatuto, aplicados de forma direta aos direitos previstos no art. 5º da Lei); d) as diretrizes das políticas de atendimento veiculadas na Lei n. 13.431/2017 são aquelas estabelecidas no §1º de seu art. 14; e) como instrumentos operacionalizados podem ser apontados a escuta especializada e o

depoimento especial, além do reforço na estratégia da intersectorialidade das políticas de atendimento, como adiante detalhado.

4.2.5 Um sistema de garantia de direitos: a intersectorialidade como estratégia para a proteção integral

Como ressaltado, a legislação especial de proteção a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência reorganizou o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e deu notas especiais ao atendimento desses sujeitos, quando vitimizados. Trata-se, portanto, de um desdobramento, um braço específico do Direito da Criança e do Adolescente, e deve ser tratado como peça de um subsistema jurídico, relacionando-se com normas internacionais das quais o Brasil é signatário, com a Constituição Federal e com a legislação infraconstitucional.

Um sistema de direitos nasce da necessidade de superação de entraves para agregação de um projeto comum entre diversas instituições e atores envolvidos na garantia de direitos:

O argumento é que a ação objetivando a garantia de direitos — dada a incompletude do âmbito das instituições para enfrentamento da complexidade das questões a serem enfrentadas — demanda uma intervenção concorrente de diferentes setores, nas diversas instâncias da sociedade e do poder estatal. A efetividade e a eficácia dessa intervenção dependem de sua dinâmica, que, por mais complexa que seja sua arquitetura, não pode deixar de realizar uma articulação lógica intersectorial, interinstitucional, intersecretarial e, por vezes, intermunicipal. Essa articulação deve levar à composição de um todo organizado e relativamente estável, norteado por suas finalidades. Esse tipo de organização configura um sistema, que se expande em subsistemas, os quais, por sua vez, ampliam-se em outros subsistemas de menor dimensão, cada qual com suas especificidades. (BAPTISTA, 2012, p. 188)

Além de proteger direitos formalmente prescritos, um sistema de garantia de direitos deve dotá-los de efetividade e atualidade, adaptando-os à realidade social (CUNHA, 2018).

A disciplina do SGD é encontrada na Resolução nº 113/2006 do Conanda, colegiado previsto no art. 88, inciso II do Estatuto e criado em nível federal pela Lei nº 8.242/91, com atribuições essenciais na formulação e fiscalização das políticas públicas voltadas à infância e juventude:

Art. 1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente 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.

§ 1º Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade.

§ 2º Igualmente, articular-se-á, na forma das normas nacionais e internacionais, com os sistemas congêneres de promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos humanos, de nível interamericano e internacional, buscando assistência técnico-financeira e respaldo político, junto às agências e organismos que desenvolvem seus programas no país. (BRASIL, 2006)

O SGD foi idealizado para garantir o funcionamento dos mecanismos protetivos mediante atuação sinérgica de diferentes órgãos, entidades, serviços e sistemas, em diferentes instâncias e espaços de atuação, e, por conseguinte, promover, controlar e garantir a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente. Esse sistema cuida de uma estrutura articulada, dotada de musculatura, para dar efetividade à doutrina da proteção integral, através de uma rede de atuação (art. 86 do Estatuto), envolvendo Estado e sociedade civil. Não é um serviço, nem uma instituição, mas a articulação entre órgãos, instituições e pessoas que atuam para efetivar esses direitos; é uma verdadeira rede integrativa.

Segundo BRESSAN et al (2020), a necessidade de estruturar formalmente o SGD nasceu da complexidade proposta pela proteção integral, que invoca ações coletivas e articuladas para além de políticas setoriais. Foram essas premissas, lembram as autoras, que informaram debates nacionais entre a década de noventa e o início dos anos dois mil – muitos dos quais protagonizados pelo Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social - CENDHEC, no Recife (BAPTISTA, 2012; FARINELLI e PIERINI, 2016) – e que culminaram com a aprovação da Resolução n. 113/2006 do Conanda.

Portanto, o debate em torno da organização de políticas públicas para garantia de direitos infantojuvenis está no próprio cerne da doutrina da proteção integral, e não se desvincula de suas raízes históricas:

O desafio do SGDCA na perspectiva da atuação sistêmica é empreender esforços para avançar na articulação intersetorial, com empoderamento dos conselhos, instâncias de participação, fiscalização e controle das ações, funções essenciais à efetivação dessa política de atendimento.

A articulação pressupõe a construção das redes de atendimento. Os marcos normativos e legais do SGD sustentam a articulação e a atuação em rede. A cultura do trabalho em rede é processo em construção, que ainda enfrenta tendências centralizadoras, pouco participativas ou pouco transparentes dos profissionais, gestores e outros atores sociais que integram programas e instituições dos eixos de atuação desse sistema. (FARINELLI e PIERINI, 2016, pp. 82/83)

Em face da doutrina da proteção integral, que pressupõe o engajamento de todas as diferentes esferas governamentais e sociais, o SGD obviamente não é composto por uma lista taxativa. No entanto, a teor da Resolução nº 113/2006 do Conanda, e seguindo as linhas de ação e diretrizes fixadas nos arts. 87 e 88 do Estatuto para a elaboração e implementação de políticas públicas voltadas para a infância e juventude, algumas de suas peças-chaves podem ser identificadas: a) conselhos de direitos da criança e do adolescente, como órgãos deliberativos e controladores das ações para crianças e adolescentes (art. 88, inciso II do

Estatuto; arts. 21, 22 e 23 da Resolução nº 113/2006); b) os três níveis da Federação e suas respectivas estruturas administrativas, notadamente os Municípios, em virtude do princípio da municipalização do atendimento (art. 88, inciso I e art. 100, parágrafo único, inciso III do Estatuto; arts. 25 a 30 da Resolução nº 113/2006); c) entidades de atendimento, responsáveis pelo planejamento e execução dos programas de proteção e socioeducativos (art. 90 do Estatuto; art. 7º, parágrafo único da Resolução nº 113/2006); d) sistema de justiça: Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública; advocacia (arts. 141 a 151 e 200 a 207 do Estatuto; arts. 7º a 9º da Resolução nº 113/2006); e) polícias militar e civil, inclusive a polícia técnica (art. 7º, V e VI da Resolução nº 113/2006); f) conselho tutelar (arts. 131 a 140 do Estatuto; arts. 11 a 13 da Resolução nº 113/2006); g) Sistema Único de Saúde (SUS); h) Sistema Único de Assistência Social (SUAS); I) Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

Reflete-se que a diretriz da descentralização aproxima a política e o direito da realidade social, “o que estimula novas relações democráticas e participativas, muitas vezes consideradas como núcleo essencial do processo de construção de políticas públicas” (CUSTÓDIO, 2008, p. 36).

O funcionamento desse sistema estratégico deve envolver acionamentos mútuos, referências e contrarreferências, de modo a viabilizar os direitos garantidos às crianças e adolescentes, e se organiza a partir de três eixos de atuação (art. 5º da Resolução nº 113/2006): defesa dos direitos humanos, promoção dos direitos humanos, e controle da efetivação dos direitos humanos (BRASIL, 2006). De acordo com Josiane Petry Veronese:

(...) o Direito da Criança e do Adolescente não pode ser lido ou reduzido ao Estatuto da Criança e do Adolescente, no sentido de que o Estatuto, em que pese a extraordinária e histórica relevância, não se fecha, não se isola em um código fechado, irretocável, antes, está porosamente aberto ao novo, às evoluções, a novas percepções, descobertas – não à toa que fora escrito em um modelo “estatutário”, mais flexível, não rígido, amalgamado. (VERONESE, 2019, p. 152)

É evidente a lentidão na implementação desse sistema, que enfrenta desafios políticos, econômicos e históricos, comprometendo sua operacionalização (FARINELLI e PIERINI, 2016). A alta prevalência de violações de direitos de crianças e adolescentes evidenciam a necessidade de avanços na estruturação do SGD, e “denunciam a incapacidade do Estado brasileiro em cumprir plenamente com a promessa da proteção integral inscrita no Estatuto” (BIDARRA e DOURADO, 2020, p. 4).

Vale considerar que tal estrutura somente pode atuar se alimentada pela previsão de recursos orçamentários suficientes e adequados que garantam a atuação dos vários integrantes

do SGD, pois mera previsão idealizada da rede de proteção não pode produzir resultados sem a contrapartida das políticas públicas adequadas. Por isso Patrícia Silveira Tavares anota que a perspectiva sistêmica imposta no SGD para a política de atendimento infantojuvenil impõe “uma lógica de financiamento que se coadune com a necessária comunicação e interferência entre os seus diversos subsistemas” (2021, p. 567).

A intersectorialidade para a proteção integral infantojuvenil é também, e precisa ser, orçamentária, em razão da obrigação dos entes federados de alocar verbas para o atendimento desse público, com prioridade absoluta, nos planejamentos e orçamentos de diferentes secretarias, setores e órgãos que executam essas políticas (TUOTO, BAZZO e CONTI, 2021).

O enfoque nos custos atrelados às políticas públicas sociais também é ressaltado por Felipe de Melo Fonte, para quem “é no processo político-jurídico de definição do dispêndio público que se encontra a gênese das políticas públicas” (FONTE, 2021, p. 56). Infelizmente, a realidade é aquela que Mário Luiz Ramidoff há mais de uma década já sublinhava: o custo econômico, político e social da falta de investimento humano e estrutural na infância e na juventude “somente é superável pelo desinvestimento congênere que se opera através do desmantelamento das políticas públicas já estabelecidas” (RAMIDOFF, 2008, p. 92).

Duas consequências são inevitáveis para a estruturação de uma análise adequada sobre a proteção integral de crianças e adolescentes em um sistema de direitos.

A primeira diz respeito a uma necessária relação funcional (e não somente conceitual) entre os marcos legislativos combinados.

De acordo com a Resolução nº 113/2016 do Conanda (com a redação dada pela Resolução nº 117, do mesmo ano):

Art. 4º Consideram-se instrumentos normativos de promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, para os efeitos desta Resolução:

I - Constituição Federal, com destaque para os arts. 5º, 6º, 7º, 24 - XV, 226, 204, 227 e 228;

II - Tratados internacionais e interamericanos, referentes à promoção e proteção de direitos humanos, ratificados pelo Brasil, enquanto normas constitucionais, nos termos da Emenda nº 45 da Constituição federal, com especial atenção para a Convenção sobre os Direitos da Criança;

III - Normas internacionais não-convencionais, aprovadas como Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas, a respeito da matéria;

IV - Lei Federal nº 8.069 (Estatuto da Criança e do Adolescente), de 13 de julho de 1990;

V - Leis federais, estaduais e municipais de proteção da infância e da adolescência;

VI - Leis orgânicas referentes a determinadas políticas sociais, especialmente as da assistência social, da educação e da saúde;

VII - Decretos que regulamentem as leis indicadas;

VIII - Instruções normativas dos Tribunais de Contas e de outros órgãos de controle e fiscalização (Receita Federal, por exemplo);

IX - Resoluções e outros atos normativos dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente, nos três níveis de governo, que estabeleçam principalmente parâmetros,

como normas operacionais básicas, para regular o funcionamento do Sistema e para especificamente formular a política de promoção dos direitos humanos da criança e do adolescente, controlando as ações públicas decorrentes; e
 X - Resoluções e outros atos normativos dos conselhos setoriais nos três níveis de governo, que estabeleçam, principalmente, parâmetros, como normas operacionais básicas, para regular o funcionamento dos seus respectivos sistemas. (BRASIL, 2006)

Portanto, um exame que se volte à proteção jurídica a crianças e adolescentes no Brasil deve necessariamente contemplar as relações internas entre essas normas. Espelhando essa premissa, a análise interpretativa da legislação de proteção a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência não pode se afastar da relação necessariamente sistemática entre todas as normas protetivas gerais:

Como o “Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Vítima ou Testemunha de Violência” está naturalmente inserido no contexto do “Sistema de Garantia” mais abrangente, a que se refere a citada Resolução n. 113/2006 do Conanda, esta norma deve ser também considerada quando da interpretação e aplicação desta Lei, assim como para implementação das ações - sobretudo governamentais – respectivas. (DIGIÁCOMO e DIGIÁCOMO, 2018, pp. 8/9)

A segunda consequência é reconhecer que o SGD se constitui e se estrutura sob a égide da intersetorialidade, pois sem a observância dessa estratégia não se pode reconhecer um sistema de direitos propriamente dito, mas tão somente um conjunto de instrumentos jurídicos sem unidade nem efetividade. Os campos de conhecimento estanques não dão conta da complexidade da proteção devida às crianças e adolescentes, que atrai contribuições imprescindíveis de diferentes ciências (interdisciplinariedade), e não basta que esses saberes se acumulem simplesmente: eles precisam ser estrategicamente articulados para que, combinados, sejam eficazes do ponto de vista protetivo.

A intersetorialidade, apesar de muito presente nos estudos sobre políticas públicas (BIDARRA e DOURADO, 2020), ainda é um conceito mais utilizado nos campos do serviço social e de saúde do que no do Direito. Esse modelo, que permite a articulação de conhecimentos e experiências entre diferentes atores e instituições, “visa a introduzir práticas de planejamento e avaliação participativas e integradas, o compartilhamento de informações e a permeabilização ao controle social” (INOJOSA, 1998, p. 47).

A intersetorialidade é um desafio à ação governamental, pois “os problemas sociais reais, para os quais se dirigem as políticas públicas, são necessariamente multifacetados e não obedecem às divisões setoriais de burocracias públicas” (PIRES, 2016, p. 67). Os desafios da proteção integral enfrentados pelo SGD são vivenciados em realidades concretas, por instituições, políticas públicas e pessoas, que ora convergem e ora se distanciam em seus posicionamentos e atuações.

Ao tratar da intersetorialidade enquanto relações entre setores governamentais distintos, Nuria Cunill-Grau compreende que o seu foco principal não seria a simples melhora de desempenho dos serviços públicos, e sim a solução de problemas cujas origens repousam em causas complexas, diversas e relacionadas entre si, e que demandam uma abordagem integral. A autora frisa que na América Latina, diante do enfoque em direitos para a reconceitualização de problemas sociais, a perspectiva da integralidade é base para a intersetorialidade, revestida de expresse fundamento político:

Dessa forma, ao recorrer à ideia de que vários setores podem convergir, a partir de suas especialidades, para atender à variedade de causas que estão por trás dos problemas sociais complexos atuais, as políticas sociais depositaram na intersetorialidade a realização da promessa da integralidade (CUNILL-GRAU, 2016, p. 36)

Para que haja essa articulação de redes relacionais, BAPTISTA (2021) aponta que todos os profissionais participantes precisam partir da compreensão da interdependência das instituições. Em sentido semelhante, PIRES (2016) ressalta que a intersetorialidade precisa ser construída através da mobilização de diversos atores, tratando-se de uma resposta governamental que foi eleita para enfrentamento dos problemas sociais. De acordo com o pesquisador, os principais desafios e obstáculos para essa construção são: a) resistência e corporativismo burocrático; b) ausência de linguagem e bases de conhecimento comuns; c) construção de uma visão intersetorialmente compartilhada; e d) heterogeneidades, déficit de confiança e assimetria de capacidades institucionais.

Ainda de acordo com o autor, a ação intersetorial depende de arranjos de implementação (com definição de todos os autores envolvidos e seus respectivos papéis, em modelo de governança) e de instrumentos que organizem a procedimentalização e a estabilização cotidiana dessas relações:

Juntos, arranjos e instrumentos contribuem para a produção e manutenção da ação coletiva necessária à realização de políticas e programas governamentais. Em geral, eles têm natureza híbrida e envolvem elementos tanto formais quanto informais. A identificação desses elementos e sua compreensão são passos importantes para a análise do porquê de algumas ações intersetoriais serem mais bem sucedidas do que outras. Trata-se de um exercício simultâneo de explicitação de coisas já existentes (às vezes ocultas, às vezes não enxergadas sob esse viés) e de criação de coisas novas, em ambos os casos tendo em vista melhor organização e processamento de interações entre os atores envolvidos, levando em consideração suas trajetórias, percepções e intenções sobre as políticas nas quais atuam. (PIRES, 2016, p. 74).

No modelo atual da organização estatal brasileira na área das políticas públicas de proteção social, observa-se fortemente a estruturação administrativa com base na estratégia da intersetorialidade (BIDARRA e DOURADO, 2020). Essa experiência é historicamente recente, passando a ser adotada após o processo de redemocratização do país e com a

Constituição de 1998, e, mais claramente, a partir da década de 90, com reformas administrativas que remodelaram estruturas de organização estatal (INOJOSA, 1998).

Vários estudos apontam a necessidade de articulações intersetoriais e interdisciplinares para a prevenção e atendimento de crianças e adolescentes em situação de violência (BIDARRA e DOURADO, 2020; CORREA, 2018; COSTA e VIEIRA, 2018; FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021; GUERRA, 2015; LORENCINI et al, 2002; MORESCHI, 2018; RICHTER et al, 2017).

A Resolução nº 40/33 da Organização das Nações Unidas (Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude, comumente referidas como Regras de Beijing) menciona (item 26.6), a necessidade de cooperação intersetorial para o resguardo de direitos de jovens em conflito com a lei (ONU, 1985).

Muito embora a Convenção sobre os Direitos da Criança (BRASIL, 1990a) não atrele explicitamente o fundamento da intersetorialidade ao da proteção integral de crianças e adolescentes, pode-se inferir claramente a preocupação de que os Estados Partes organizem uma estrutura ordenada e cooperativa entre instituições. Tanto que no posterior Comentário Geral nº 13 foi destacado o entendimento de que, para que os Estados cumpram o art. 19 da Convenção, faz-se necessário o desenvolvimento de um sistema coordenado e interdisciplinar (SVEVO-CIANCI et al, 2011; UNITED NATIONS, 2011).

Conclui-se que a interdisciplinariedade e a intersetorialidade são pedras fundamentais, reconhecidas na experiência internacional, para a construção de políticas públicas que busquem garantir integralmente os direitos infantojuvenis. No mesmo caminho segue a legislação brasileira.

O §7º do art. 227 da Constituição Federal, ao tratar da política de atendimento a crianças e adolescentes, faz remissão expressa às diretrizes constitucionais das ações governamentais de assistência social (art. 204): descentralização político-administrativa e participação da população popular. A primeira pressupõe a atuação harmônica e complementar das entidades federativas, inclusive em conjunto com entidades não governamentais, enquanto a segunda é representada basicamente pelo papel dos conselhos de direitos, integrados paritariamente por representantes da sociedade civil (organizações representativas) e governo, com atribuições na formulação das políticas públicas correspondentes e controle da ação governamental em todos os níveis (TAVARES, 2021).

No Estatuto, essa estratégia intersetorial ficou evidente, ainda que o legislador não a tenha assim nomeado de forma técnica.

O art. 86 determina que “a política de atendimento dos direitos da criança e do

adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (BRASIL, 1990b). Essas ações devem ser sempre desenvolvidas de maneira transversal, integrando diversas políticas setoriais, tais como saúde, educação, assistência social, segurança pública, entre outras. Em suma, não basta que instituições e sociedade civil desenvolvam as ações previstas na legislação, mas devem fazê-lo de forma planejada e interconectada.

Por sua vez, o art. 88 do Estatuto estabelece a integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional (inciso V) e a integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional (inciso VI).

Além disso, o art. 70-A prescreve expressamente, dentre as ações previstas para coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante na educação de crianças e adolescentes, a integração dos órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, com o Conselho Tutelar, com os conselhos de direitos da criança e do adolescente e com entidades não governamentais, além da promoção de espaços intersetoriais locais para a articulação de ações e a elaboração de planos de atuação conjunta focados nas famílias em situação de violência, com participação de profissionais de saúde, de assistência social e de educação e de órgãos de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Com a Lei nº 14.344/2022, como já referido, o artigo passou a prever no inciso X, dentro dessa perspectiva, a celebração de convênios, de protocolos, de ajustes, de termos e de outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não governamentais.

A palavra intersectorialidade aparece de forma expressa no Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852/2013), como primeira diretriz a ser observada por agentes públicos ou privados envolvidos com políticas públicas de juventude (art. 3º, I) (BRASIL, 2013).

Posteriormente, o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) consolidou ainda mais a estratégia:

Art. 6º A Política Nacional Integrada para a primeira infância será formulada e implementada mediante abordagem e coordenação intersetorial que articule as diversas políticas setoriais a partir de uma visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância.

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir, nos respectivos âmbitos, comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira

infância com a finalidade de assegurar a articulação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança, garantida a participação social por meio dos conselhos de direitos.

§ 1º Caberá ao Poder Executivo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios indicar o órgão responsável pela coordenação do comitê intersetorial previsto no caput deste artigo.

§ 2º O órgão indicado pela União nos termos do § 1º deste artigo manterá permanente articulação com as instâncias de coordenação das ações estaduais, distrital e municipais de atenção à criança na primeira infância, visando à complementaridade das ações e ao cumprimento do dever do Estado na garantia dos direitos da criança.

Art. 8º O pleno atendimento dos direitos da criança na primeira infância constitui objetivo comum de todos os entes da Federação, segundo as respectivas competências constitucionais e legais, a ser alcançado em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Parágrafo único. A União buscará a adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios à abordagem multi e intersetorial no atendimento dos direitos da criança na primeira infância e oferecerá assistência técnica na elaboração de planos estaduais, distrital e municipais para a primeira infância que articulem os diferentes setores.

Art. 9º As políticas para a primeira infância serão articuladas com as instituições de formação profissional, visando à adequação dos cursos às características e necessidades das crianças e à formação de profissionais qualificados, para possibilitar a expansão com qualidade dos diversos serviços.

Art. 10. Os profissionais que atuam nos diferentes ambientes de execução das políticas e programas destinados à criança na primeira infância terão acesso garantido e prioritário à qualificação, sob a forma de especialização e atualização, em programas que contemplem, entre outros temas, a especificidade da primeira infância, a estratégia da intersetorialidade na promoção do desenvolvimento integral e a prevenção e a proteção contra toda forma de violência contra a criança. (BRASIL, 2016)

A Lei nº 13.431/2017, por sua vez, estabeleceu a premissa para o atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, em particular nos arts. 14, 15 e 16, já anteriormente transcritos.

A articulação intersetorial, evidentemente, comporta diversos aspectos, como “afirmação de valores e princípios; comunicação e articulação através da rede de trabalho, determinando fluxos, procedimentos padrão, gatilhos; programação institucional através do planejamento estratégico; eventos, campanhas, conselho interinstitucional” (PÖTTER, 2019, p. 371). Esse é o tratamento conferido pelo Decreto nº 9.603/2018:

Art. 9º Os órgãos, os serviços, os programas e os equipamentos públicos trabalharão de forma integrada e coordenada, garantidos os cuidados necessários e a proteção das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, os quais deverão, no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de publicação deste Decreto:

I - instituir, preferencialmente no âmbito dos conselhos de direitos das crianças e dos adolescentes, o comitê de gestão colegiada da rede de cuidado e de proteção social das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, com a finalidade de articular, mobilizar, planejar, acompanhar e avaliar as ações da rede intersetorial, além de colaborar para a definição dos fluxos de atendimento e o aprimoramento da integração do referido comitê;

II - definir o fluxo de atendimento, observados os seguintes requisitos:
a) os atendimentos à criança ou ao adolescente serão feitos de maneira

- articulada;
- b) a superposição de tarefas será evitada;
 - c) a cooperação entre os órgãos, os serviços, os programas e os equipamentos públicos será priorizada;
 - d) os mecanismos de compartilhamento das informações serão estabelecidos;
 - e) o papel de cada instância ou serviço e o profissional de referência que o supervisionará será definido; e
- III - criar grupos intersetoriais locais para discussão, acompanhamento e encaminhamento de casos de suspeita ou de confirmação de violência contra crianças e adolescentes.
- § 1º O atendimento intersetorial poderá conter os seguintes procedimentos:
- I - acolhimento ou acolhida;
 - II - escuta especializada nos órgãos do sistema de proteção;
 - III - atendimento da rede de saúde e da rede de assistência social;
 - IV - comunicação ao Conselho Tutelar;
 - V - comunicação à autoridade policial;
 - VI - comunicação ao Ministério Público;
 - VII - depoimento especial perante autoridade policial ou judiciária; e
 - VIII - aplicação de medida de proteção pelo Conselho Tutelar, caso necessário.
- § 2º Os serviços deverão compartilhar entre si, de forma integrada, as informações coletadas junto às vítimas, aos membros da família e a outros sujeitos de sua rede afetiva, por meio de relatórios, em conformidade com o fluxo estabelecido, preservado o sigilo das informações.
- § 3º Poderão ser adotados outros procedimentos, além daqueles previstos no § 1º, quando o profissional avaliar, no caso concreto, que haja essa necessidade. (BRASIL, 2018)

A Lei nº 14.344/2022 também reitera a necessidade da articulação das ações do SGD para a proteção e reparação dos direitos das crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica ou familiar.

Em suma, não resta qualquer dúvida de que a legislação brasileira imponha que o atendimento de crianças e adolescentes sob violência seja intersetorial, direcionando o SGD com a preocupação para uma dimensão coletiva:

Além de ter por *pressuposto* a existência de “*políticas públicas*” para o atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência, o dispositivo reafirma a necessidade de que haja a “*integração operacional*” entre os órgãos municipais e estaduais encarregados tanto da proteção das vítimas quanto da responsabilização dos vitimizadores, evitando assim tanto a sobreposição de ações (ou mesmo a “*usurpação de funções*”) quanto a omissão no atendimento. Para tanto, além dos “*combinados*” necessários, e da instituição dos “*fluxos*” e “*protocolos*” de atendimento mencionados no artigo anterior, é fundamental a instituição de canais permanentes de *diálogo*, com a realização de *reuniões periódicas* (nos moldes do preconizado pelo art. 70-A, inciso VI, do ECA), assim como a criação de um *sistema informatizado de registro, sistematização e compartilhamento de informações* entre os diversos componentes da “*rede de proteção*” à criança e ao adolescente local (vide §1o, inciso III deste dispositivo). (DIGIÁCOMO e DIGIÁCOMO, 2018, p. 54)

Contudo, embora reconheça a intersetorialidade como central para o atendimento das crianças e adolescentes em situação de violência, e preveja a pactuação de fluxos locais para

viabilizá-la, a legislação especial não promoveu a integração das questões orçamentárias e dos sistemas de avaliação de desempenho. Tais questões seriam fundamentais para o sucesso da estratégia (CUNILL-GRAU, 2016).

Neste ponto, chama-se a atenção para a centralidade do ente municipal na execução das estratégias de intersetorialidade, de acordo com o princípio da municipalização do atendimento previsto no art. 88, inciso I, do Estatuto. Ao ponderar ainda nos anos 90 sobre mudanças provocadas pelo modelo da intersetorialidade, Inojosa já alertava que o governo municipal se transformaria no “motor da transformação do perfil da organização governamental, invertendo a prática dos modelos copiados e subordinados ao modelo do governo federal” (INOJOSA, 1998, p. 42).

Esse protagonismo da regulação municipal intersetorial para adaptação e exequibilidade da rede de proteção infantojuvenil é um ponto chave para a implementação de um sistema efetivo na proteção de crianças e adolescentes (BIDARRA e DOURADO, 2020). Bem por isso DIGIÁCOMO e DIGIÁCOMO citam o art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 13.431/2017, e art. 100, parágrafo único, inciso III, do Estatuto, para firmar que a implementação da política de atendimento especializada é de responsabilidade solidária entre os entes públicos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), federativos, “podendo os municípios buscar o *suporte técnico e financeiro* junto aos Estados e à União, e os Estados (assim como o DF) buscar também as *contrapartidas* da União” (DIGIÁCOMO e DIGIÁCOMO, 2018, p. 83).

A despeito da relativa escassez de pesquisas de natureza jurídica sobre o tema, pesquisadores e pesquisadoras que se debruçaram sobre esses desafios corroboram com a visão de que os municípios brasileiros, de modo geral, enfrentam grandes dificuldades operacionais para a implementação da normativa de atendimento em casos de violência.

Em trabalho sobre a intersetorialidade para garantia dos direitos sociais da criança e do adolescente na cidade do Crato/CE, procurou-se identificar dificuldades para a materialização dessa articulação, particularmente na operacionalização das ações e na ausência de capacitação dos agentes, com a conclusão de que este “configura-se, no contexto atual, em um dos maiores desafios postos para o fortalecimento da atenção à infância e juventude no Brasil” (BACURAU, 2017, p. 106).

Estudos conduzidos na região sul do país expuseram realidades muito diversas entre os municípios, destacando-se a fragilidade da normatização municipal sobre protocolos e fluxogramas de atendimentos (SANTOS et al, 2021; CORREA, 2018; DE PAULA, 2018; GONSALVES e ANDION, 2019).

Em município de médio porte localizado no Estado do Tocantins, SILVA e ALBERTO (2019) também encontraram a rede de proteção desarticulada e sem comunicação adequada, impactada pela ausência de formação e alta rotatividade dos profissionais, fatores ligados à precarização das políticas públicas e considerados como fragilizadores da atuação preconizada ao SGD. Já LUIZ (2020), tratando da rede de Anápolis/GO, ressaltou de forma positiva as parcerias e divisão de responsabilidades entre os atores do SGDCA local, sem, contudo, deixar de frisar a informalidade dos protocolos de atendimento.

Quanto ao cenário em Recife/PE, dois estudos elaborados em cursos de pós graduação da Universidade Federal de Pernambuco foram importantes para nortear o início do presente trabalho. Sara de Oliveira Silva Lima (2019) – no programa de direitos humanos – pesquisou sobre a proteção da criança e do adolescente no sistema de justiça, a partir da experiência das varas criminais especializadas de Recife, e Ana Emmanuela Reis Monteiro Brito (2020) – no programa de serviço social – abordou a intersetorialidade na política de atenção à criança e ao adolescente no município, em relação a execução de medidas socioeducativas. Embora ambas as dissertações tenham se voltado para aspectos diversos do focado neste trabalho, as conclusões apresentadas pelas pesquisadoras são de grande valia para a compreensão da rede protetiva na realidade recifense, e seus resultados findaram por corroborar com os achados consignados no presente trabalho. Relatório amplo produzido pela IDEARIO CONSULTORIA e THE LUCY FAITHFUL FOUNDATION (2020) também contribuiu com importantes informações sobre a rede de atendimento no Recife.

Sendo imprescindível a adequada e eficiente articulação das políticas de atendimento para efetivar a proteção integral de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, sob pena de violência institucional, importa ressaltar o papel do Ministério Público para garantia do funcionamento adequado desse sistema, atuando como fomentador e fiscalizador de políticas públicas voltadas à defesa dos direitos fundamentais.

4.4 O MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA ATUAÇÃO NA DEFESA DOS DIREITOS INFANTOJUVENIS

4.4.1 O perfil institucional contemporâneo

Não foi à toa que a sociedade brasileira reconfigurou o Ministério Público, nos últimos 50 anos, para a ele conferir um papel inédito, singular e transformador. Remodelou-se a instituição para torná-la essencial ao sistema de Justiça, independente (inclusive quanto ao

próprio orçamento e organização administrativa) e vocacionada à representação dos interesses da sociedade brasileira.

Rogério Bastos Arantes descreveu a evolução e a transformação do Ministério Público brasileiro, desde a década 70 do século XX, como exemplo das “potencialidades, limites e contradições” (ARANTES, 2002, p. 14) das relações correspondentes entre política e justiça. Segundo o autor, esse fenômeno teve início ainda nos estertores do regime autoritário militar e ganhou impulso na conjuntura social, política e jurídica que se agregou à reabertura democrática, alimentada por movimentos dos próprios membros da instituição, então imbuídos de um senso de missão de cunho doutrinário e ideológico. A visão do Ministério Público como defensor de toda a sociedade foi sendo construída cuidadosa e paulatinamente, e atravessou as fronteiras das atribuições jurídicas tradicionais de Promotores e Promotoras de Justiça, Procuradores e Procuradoras de Justiça, aproximando-se do mundo da política. Esse desenho, com marcante autonomia e largo campo de atuação, inclusive no trato de políticas públicas, é singular mesmo entre os países que contemplam instituições semelhantes (ARANTES, R. 2019; KERCHÉ, 2009).

Partindo desde a inserção do interesse público como motivo para intervenção ministerial (Código de Processo Civil de 1973), o novo papel desempenhado pelo Ministério Público brasileiro foi sendo desenhado na legislação com previsões na política nacional do meio ambiente (Lei nº 6.938/81) e na lei da ação civil pública (Lei nº 7.347/85). Na sequência, os princípios consagrados na Constituição de 1988 como alicerces para uma nova visão dos direitos difusos e coletivos deram estatua e estrutura às funções do Ministério Público, que nas décadas seguintes foram sendo alargadas e aprofundadas, com previsões legais sucessivas que somente fortaleceram sobremaneira a atuação do órgão³⁵.

Como aponta Luciano Da Ros:

O período de 1985 a 1988, portanto, consolidou a trajetória iniciada no final dos anos 70. Deste momento em diante, o Ministério Público estaria liberto das tarefas de representação funcional do Estado e poderia dirigir sua atenção de forma praticamente integral à defesa daquilo que considerava serem interesses públicos, não abandonando sua tradicional função de acusador do processo penal (...) Com o passar dos anos, se assistiu ao aprofundamento destes elementos, acumulando o Ministério Público um conjunto crescentemente mais amplo de funções pertinentes à defesa dos interesses de amplos segmentos da sociedade civil (ROS, 2010, p. 35)

³⁵ Também a Lei Complementar nº. 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) e a Lei Federal nº 8625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público dos Estados) atribuem aos membros da instituição uma atuação convergente para a defesa dos cidadãos e dos interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis, de modo a reafirmar os direitos sociais constitucionalmente previstos (FRISCHEISEN, 2000).

Contando com prerrogativas e garantias, além de poderosos instrumentos procedimentais extrajudiciais (a exemplo do inquérito civil, da ação civil pública e dos termos de ajustamento de conduta), com alcance para a proteção de direitos transindividuais, o Ministério Público passou a ser um ator estratégico na arena política brasileira.

O resultado desse processo histórico é que o Ministério Público foi deslocado de apêndice do Poder Executivo para o papel de grande defensor da sociedade. Esse movimento e seus desdobramentos por certo ainda não foram integralmente compreendidos, mesmo porque em constante evolução. Por isso o estudo dos diversos papéis exercidos pelo Ministério Público guarda interesse que ultrapassa o viés técnico-jurídico estrito, abrangendo questões diversas de âmbito político e social; a ampla atuação do órgão impacta o próprio equilíbrio das forças institucionais democráticas, eleitas e não eleitas pela população (KERCHE, 2009).

Diferentes visões foram construídas, ao longo das últimas décadas, por autores das ciências sociais (ROS, 2010).

De acordo com ARANTES, a interação entre o Ministério Público e a sociedade civil nasceu de uma aparente contradição: ao considerar esta última como hipossuficiente para a defesa e a promoção dos direitos de dimensão transindividual e do interesse público primário, o conseqüente robustecimento político e jurídico da instituição findou por reforçar e aprofundar uma relação de eterna tutela:

Foi pela via da normatização dos direitos difusos e coletivos que o MP ascendeu à esfera intermediária das relações entre Estado e sociedade, angariando o papel singular de representante extraordinário de direitos e interesses que em outros países remanescem nas mãos da cidadania política. A pré-condição para isso, todavia, foi associar os direitos difusos e coletivos aos princípios da indisponibilidade e da incapacidade de seus titulares - no caso, a própria sociedade civil - de modo a justificar a presença tutelar do MP nessa nova área. (ARANTES, R. 2019, p. 99).

À sombra do Ministério Público, a sociedade civil organizada teria passado, e cada vez mais, a arrimar-se no braço enérgico, poderoso e eficaz da instituição, encharcada por sua potência política, o que demandaria a relativização de sua independência.

Entendemos que tal perspectiva, embora até certo ponto acurada, deixa de reconhecer o imenso campo de potencialidades que a atuação do Ministério Público *ao lado* da sociedade, ou seja, numa relação de parceria e complementaridade, pode produzir em favor dos direitos humanos no Brasil. A Constituição de 1988 atribuiu ao Ministério Público funções institucionais novas e emancipadoras, que podem ser utilizadas como um importante canal de veiculação de demandas sociais voltadas à defesa dos direitos constitucionalmente

assegurados, inclusive com o auxílio de, ou em paralelo à, sociedade civil organizada. Esse potencial só encontra força em uma atividade dinâmica de seus membros.

Não se pode negar que o Ministério Público hoje tem “uma fisionomia muito mais voltada para a solução dos problemas sociais” (BORDALLO, 2021, p. 683), pois seus objetivos confundem-se com os próprios objetivos da República (GOULART, 2021): a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Portanto, a instituição é atualmente caracterizada como agente de transformação social, dela passando a se esperar um outro tipo de relacionamento com a sociedade em geral, movimentos sociais e organizações, e com o próprio Estado brasileiro:

Tais condições, de fato, exigirão da instituição Ministério Público, uma atuação resolutiva e preventiva em favor dos direitos fundamentais da pessoa humana, não apenas no plano judicial, mas também e principalmente, no plano extrajudicial, funcionando como um verdadeiro canal de acesso direto ao valor justiça, oferecendo à sociedade procedimentos simples e céleres para a defesa de seus direitos, mediante uma atuação de caráter dialógico e consensual, em nome do interesse social” (ISMAIL FILHO, 2021, p. 59).

Boaventura de Sousa Santos, tratando das inovações institucionais a partir das experiências e estratégias fomentadoras da aproximação entre a justiça e a cidadania, invoca atenção especial ao Ministério Público sob o desenho constitucional de 1988, alertando que:

o imperativo de democratização das instituições jurídicas implica outro tipo de relacionamento, não só com os outros componentes do sistema judicial, como o legislativo e com o executivo, mas também com a sociedade em geral e com as suas organizações, nomeadamente com grupos de cidadãos, movimentos sociais e entidades não governamentais dedicados a temas relacionados com sua área de atuação: direitos humanos, defesa da criança e do adolescente, da pessoa com deficiência, entre outros. (SANTOS, 2011, p. 71/72)

Num campo de lutas tão largo e desafiador, os papéis do Ministério Público se desdobram e se diversificam, e exigem da instituição construções e reflexões contínuas, mesmo porque as articulações entre a instituição e a sociedade são extremamente complexas e ricas do ponto de vista democrático. Os diferentes desdobramentos dessas conexões, conectadas ao problema do acesso à Justiça de forma ampla (GOULART, 2021; ISMAIL FILHO, 2022; CAPPELLETTI e GARTH, 1988), podem ajudar a explicar as tensões que informam as relações entre o Ministério Público, o Estado e a sociedade civil, as quais também foram observadas na pesquisa realizada no âmbito deste trabalho.

Já se apontou no campo da sociologia jurídica uma escassez de pesquisas voltadas à observação sociológica do Ministério Público, chegando-se mesmo a supor uma suposta equivalência social e ideológica aos membros da magistratura (SABADELL, 2013). Discordamos veementemente: estudos consistentes sobre o Ministério Público contemporâneo convergem no sentido de que, além de instituição essencial à Justiça em ampla dimensão, a

atuação do Ministério Público deve integrar aos objetivos constitucionais, o fomento, o acompanhamento e a fiscalização das políticas públicas, que são, afinal, prestações para garantia e efetividades de direitos (BORDALLO, 2021; DAHER, 2020; GOULART, 2021; FRISCHESEN, 2000; ISMAIL FILHO, 2022; MACÊDO, 2020). Essa vocação não poderia estar mais distante - jurídica e sociologicamente - daqueles que exercem as funções (imparciais) jurisdicionais.

Segundo entendemos, os membros do Ministério Público devem empregar, para cumprimento de seus misteres, todos os meios legítimos para assegurar a efetividade dos direitos constitucionais, fazendo uso do amplo conjunto de garantias e possibilidades procedimentais e processuais que lhes foi conferido, em postura proativa. Esse modo de agir, que ARANTES (2002) identifica como voluntarismo, deriva na verdade dos próprios contornos constitucionais das atribuições ministeriais; são consequência de sua finalística:

Trata-se de uma postura que visa exigir a satisfação de tais promessas e o cumprimento da legislação protetora das populações vulneráveis (raça, gênero, criança e adolescente, idosos, trabalhadores, excluídos etc.) e, no caso da inexistência de normatização adequada, a concretização de políticas públicas em derivação dos princípios constitucionais pertinentes (...)” (MACÊDO, 2020, p. 104)

Nesse ponto, vislumbra-se que a instituição faz frente ao chamado “Estado implementador”, feliz expressão de Marcelo Goulart:

Nesse campo, sobleva-se o papel do Ministério Público como articulador de políticas públicas, intervindo nos antigos e nos novos espaços de negociação política - como mediador, regulador e corretor das desigualdades sociais e das práticas antiambientais. Não como tutor da sociedade, mas como parceiro dos demais sujeitos políticos coletivos que, na *guerra de posição*, também atuam no sentido de garantir a democratização das relações sociais, afirmando, validando e concretizando os direitos fundamentais (GOULART, 2021, p. 223).

Evidentemente, não cabe ao Ministério Público a formulação nem a implementação e execução de políticas públicas, senão seu fomento e sua articulação com diferentes segmentos e atores sociais, além de, sempre que necessário, seu controle. Esse agir ministerial no ciclo das políticas públicas reforça o caráter resolutivo preconizado à instituição, afastando-a de seu antigo viés demandista (ao Judiciário) para possibilitar efetivas conquistas sociais, com a promoção e a proteção dos direitos humanos (GOULART, 2021). De acordo com CAMBI e PORTO (2021), a atuação dialógica do Ministério Público em matéria de políticas públicas termina por estabelecer “um elo entre o direito e a realidade concreta” (CAMBI e PORTO, 2021, p. 26), promovendo a integração entre os grupos envolvidos.

É o que ocorre, por exemplo, no diálogo que o Ministério Público pode construir com os diferentes conselhos de direito instâncias derivadas da democracia participativa de que trata o parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, cujas composições refletem uma

ponderação entre representantes governamentais e representantes de organizações da sociedade civil. Uma política voltada para a cidadania implica uma relação diferente com o Estado, inserindo-se os conselhos de direitos como instâncias de controle social, em uma arena de correlação de forças políticas que podem não ser historicamente lineares (FALEIROS, 2011).

O Ministério Público deve promover uma guinada na cultura interna para a valorização das práticas que visem o fomento das representações democráticas; quanto mais próxima a instituição estiver da sociedade a que serve, melhor e mais eficiente será sua atuação para promover cidadania, cobrando e fiscalizando de forma contínua as políticas públicas realmente relevantes para aquela comunidade, naquele momento, para os problemas públicos detectados (LIMA, 2021).

Bem por isso o Conselho Nacional do Ministério Público vem adotando ao longo dos últimos anos diretrizes para promoção e estímulo da atuação resolutiva, proativa e preventiva pelos membros do Ministério Público brasileiro, tanto no âmbito judicial quanto nos procedimentos extrajudiciais.

Como principal referencial dessas normas³⁶, cita-se a Recomendação nº 54, de 38 de março de 2017, que expressa diretrizes para uma ação atuação resolutiva do órgão, orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes, isto é, uma atuação que assegure aos direitos fundamentais a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações (BRASIL, 2017a). Em reforço, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018, estabeleceu parâmetros para avaliação da resolutividade e da qualidade de atuação dos membros do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais, com ênfase nos impactos sociais, dentre os quais são realçados, por pertinência ao objeto deste trabalho, a capacidade de articulação, de diálogo e construção de consenso, e a atuação para proteção e efetivação de direitos e garantias fundamentais (BRASIL, 2018a).

Evidentemente, esse direcionamento da atuação do Ministério Público para a resolutividade (tanto quanto possível extrajudicial) dos conflitos e para a promoção de interesses sociais em articulação com diferentes atores relaciona-se diretamente com a problematização da independência funcional de seus membros, consagrada na Constituição (art. 127, §1º) como um dos princípios institucionais (BRASIL, 1988).

³⁶ O sistema normativo e orientativo do CNMP para a atuação resolutiva do Ministério Público é bem detalhado na obra de Salomão Ismail Filho (2022).

Embora não seja possível, nos limites deste trabalho, o aprofundamento teórico sobre tema tão complexo (jurídica e politicamente), algumas reflexões são basilares à compreensão das atividades dos membros do Ministério Público, e se relacionam diretamente à problemática trazida na pesquisa realizada, bem como nas conclusões que serão apresentadas.

É lugar comum afirmar que os membros do Ministério Público, no exercício de suas atribuições legais, devem obediência apenas *à sua consciência e ao direito*. Como se a independência funcional fosse absoluta e peremptória, resquício de algum delírio absolutista.

O objeto da garantia, sabe-se, é exatamente o inverso: assegurar que o exercício da atividade ministerial, para a consecução de seus objetivos, ocorra de forma republicana, “imune às pressões externas (dos agentes dos poderes do Estado e dos agentes do poder econômico) e internas (dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público)” (GOULART, 2021, p. 156/157). De nada adiantaria ter avançado para a concepção contemporânea do Ministério Público – defensor da sociedade com armas especiais em punho – sem dotar seus membros de armadura que lhes permitisse lutar sem medo.

A ausência de hierarquia funcional (explícita) é aspecto central dessa proteção, e explica, em certa escala, o sucesso que a instituição vem tendo em suas ações e iniciativas, como reconhece Rogério Arantes:

Foi justamente porque estão submetidos apenas à lei e às suas consciências que membros do Ministério Público puderam se empenhar enfaticamente na defesa da sociedade, apresentando-se como guardiões das promessas não cumpridas pela democracia. (ARANTES, 2002, p. 304/305)

A independência funcional dos membros do Ministério Público pode ser avaliada por diversos e incontáveis ângulos, até mesmo como instrumento fragilizador da instituição, na medida em que esta avança do campo judicial em direção ao político. Ou seja, ao passo em que se ampliam as possibilidades e o poder da atuação independente e não hierárquica dos membros do Ministério Público, mais a instituição se torna vitrine (no sentido de “modelo” e também no sentido de “exposição”) para a sociedade, que exige cada vez mais uma prestação de contas de seus atos (*accountability*). Essa tendência é apontada por autores como Fábio Kirche (2009; 2014)³⁷ e Rogério Arantes (2002).

Apesar de reconhecer que esse debate é profícuo e necessário, com desdobramentos diversos na atuação ministerial, estabeleceu-se como premissa neste trabalho que a independência funcional é garantia em prol da sociedade (e não dos membros do Ministério

³⁷ Segundo Fábio Kirche: “Essa frágil hierarquia gera dificuldades para se criar uma política institucional unificada, incentivando a baixa previsibilidade de atuação entre os integrantes do Ministério Público, principalmente nas questões em que o grau de discricionariedade é maior, como nas matérias cíveis.” (KIRCHE, 2014, p.116)

Público) e existe *para que e na medida em que* viabilize a concretização da atividade finalística e dos objetivos da instituição, quanto aos quais deve existir subserviência e respeito. Como resumiu Marcelo Goulart:

A independência funcional garante a imunidade do membro do Ministério Público às pressões externas e intrainstitucionais, mas não o libera para agir com base em juízos estritamente subjetivos e pautas pessoais. A imunidade decorrente desse princípio garante independência sim, mas para atuar de acordo com o objetivo estratégico. No exercício das suas atribuições, o membro do Ministério Público vincula-se à estratégia institucional e aos compromissos assumidos, via Constituição, com a sociedade brasileira. (GOULART, 2021, p. 157)

Essa compatibilização (que nem sempre é de fácil solução na prática) mostra-se fundamental para que a atuação articuladora do Ministério Público em favor de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência possa gerar os frutos esperados, como se observa na pesquisa empírica realizada.

4.4.2 Protagonismo na defesa dos direitos das crianças e adolescentes: o papel do Ministério Público na integração das políticas de atendimento

As atribuições do Ministério Público em relação à fiscalização, acompanhamento e promoção das políticas em favor de crianças e adolescentes são bem estabelecidas na Constituição Federal, e se relacionam com o perfil institucional então inaugurado.

Já se destacou que o tratamento jurídico conferido pela ordem constitucional à proteção infantojuvenil é especial e prioritário. Como pessoas em desenvolvimento e portanto dignas de reconhecimento diferenciado, crianças e adolescentes figuram como grupos de tutela natural pelo Ministério Público:

Neste sentido, é lícito afirmar que os grupos cuja titularidade de proteção jurisdicional pertence ao Ministério Público são tipicamente grupos detentores do que se poderia chamar de “direitos especiais”, isto é, grupos cujas situações envolvem o reconhecimento pelos outros indivíduos da necessidade de tratamento diferenciado. A defesa jurisdicional dos interesses de portadores de deficiência, de crianças, de adolescentes, de idosos e de minorias étnicas são exemplos claros dessa àquilo que se poderia designar ser uma “tutela ao reconhecimento” (ROS, 2010, p. 37)

A missão do Ministério Público, traduzida para a área da infância e juventude³⁸, coloca o *Parquet* como parte essencial do SGD, reclamando que seus membros com atuação na temática trabalhem de forma proativa como agentes articuladores e ao mesmo tempo fiscalizadores da rede protetiva, propondo ideias, trocando informações e, quando necessário, reivindicando ao Poder Público e/ou aos demais entes envolvidos o correto cumprimento

³⁸ Com amparo no art. 227 da Constituição, tais direitos têm por nota predominante a indisponibilidade (MAZZILLI, 2008).

dos respectivos deveres e atribuições. É inerente às atribuições da instituição, dentro dessa visão, o diálogo permanente com a sociedade e atuação sintonizada com as necessidades da coletividade, garantindo-se a participação social em discussões de interesse público, viabilizando o diálogo e o entendimento entre órgãos, serviços e sistemas integrantes do SGD.

O art. 201 do Estatuto (BRASIL, 1990b) confere ao Ministério Público atribuições que são especialmente relevantes para o objeto deste estudo, notadamente a possibilidade de promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência (inciso V), e a de instaurar procedimentos administrativos, para cuja instrução pode o membro responsável expedir notificações para colher depoimentos ou esclarecimentos, requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades municipais, estaduais e federais, da administração direta ou indireta, bem como promover inspeções e diligências investigatórias, além de requisitar informações e documentos a particulares e instituições privadas (inciso VI). De forma mais ampla, o Estatuto ainda comina ao Ministério Público a possibilidade de instaurar sindicâncias, requisitar diligências investigatórias e determinar a instauração de inquérito policial para apuração de ilícitos ou infrações às normas de proteção à infância e à juventude (inciso VII), zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis (inciso VIII), e representar ao juízo visando à aplicação de penalidade por infrações cometidas contra as normas de proteção à infância e à juventude, sem prejuízo da promoção da responsabilidade civil e penal do infrator (inciso X).

Importante notar, ainda, a necessidade de intervenção do órgão em todo e qualquer processo ou procedimento que cuide de direitos ou interesses de crianças e adolescentes com fundamento no Estatuto, sob pena de nulidade (arts. 202 e 204).

De modo a não restarem dúvidas sobre o papel da instituição na proteção infantojuvenil, destacou o Estatuto que as atribuições assinaladas não são taxativas, isto é, comportam quaisquer outras desde que compatíveis com a finalidade da instituição (art. 201, §2º); bem por isso, outros dispositivos do Estatuto também reforçam as atribuições do Ministério Público na defesa dos direitos e interesses infantojuvenis, como se pode constatar, por exemplo, em seus arts. 70-A, inciso II, 88, incisos V e VI, 90, §3º, inciso II, 95, 136, inciso IV, 139, 191, 194, 201, 210, inciso I, 220, 221, 223 e 260, §4º (BRASIL, 1990b).

A posição do Ministério Público brasileiro na proteção e promoção dos direitos da criança e do adolescente é, pois, de especial protagonismo, notadamente no contexto da

concretização das políticas públicas sociais impositivas ao Estado. A instituição age “como articulador privilegiado” (GOULART, 2021, p. 244) dessas políticas de atendimento.

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou, em 5 de abril de 2016, a Recomendação nº 33, apontando aos membros do Ministério Público com atribuições em matéria de infância e juventude diversas linhas de atuação, dentre as quais destacamos:

- I – estabeleçam atuação integrada com os órgãos gestores/executores das políticas de assistência social, educação e saúde, entre outras, nos âmbitos municipal, estadual e distrital, especialmente no que se refere à execução de medidas protetivas para crianças e adolescentes e suas respectivas famílias por meio da oferta e/ou reordenamento dos serviços de atendimento das áreas correspondentes, em cumprimento ao disposto nos artigos 86 e 88, inciso VI, da Lei no 8.069/90;
 - II - atuem extrajudicialmente, em âmbito municipal, estadual e distrital, para garantia e pleno funcionamento da rede de proteção à criança e ao adolescente, com a definição de fluxos e protocolos de atendimento interinstitucional, assim como a criação de um sistema informatizado que permita a circulação de informações entre os diversos órgãos, autoridades e agentes responsáveis pelo atendimento dos casos, observadas as cautelas regulamentares quanto ao sigilo, com a criação de senhas e níveis de acesso aos dados obtidos;
 - III - imprimam aos procedimentos administrativos e inquéritos civis instaurados para apuração de violações de direitos de crianças e adolescentes, no plano individual ou coletivo, o trâmite com a prioridade absoluta que lhes é devida, em observância ao disposto no art. 4o, caput e parágrafo único, alínea “b”, da Lei no 8.069/90 e art. 227, caput, da Constituição Federal;
- (...)” (BRASIL, 2016)

Na Lei nº 13.431/2017, o Ministério Público aparece tanto na sua atuação mais direta (arts. 12, IV, 19, IV e 21, VI) como parte da articulação do SGD (art. 13, art. 15, art. 16, parágrafo único). Indo além dos papéis expressos nas normativas de proteção infantojuvenil, a atuação da instituição alcança o arcabouço mais largo do fomento e da fiscalização das políticas públicas, funções inerentes a seu desenho atual.

Em relação direta com a implementação da Lei nº 13.431/2017, o CNMP editou um “Guia prático para implementação da política de atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência” (BRASIL, 2019), disponibilizado ao público em meio digital, em seu sítio eletrônico. A publicação tem por objetivo auxiliar os membros do Ministério Público para atuação em favor da implementação eficiente das políticas públicas necessárias ao atendimento a essas crianças e adolescentes nos moldes dos direitos e garantias previstos na referida lei e no Decreto nº 9.603/2018.

O documento refere-se a atribuições tanto na infância e juventude quanto em matéria criminal (especialmente em relação aos crimes cometidos contra crianças e adolescentes), com a apresentação de sugestões de atuação e modelos de peças e fluxos:

Embora o Ministério Público não seja o único responsável pela plena efetivação das disposições da Lei nº 13.431/2017, sua intervenção pode ser decisiva para que isso ocorra, seja no sentido de dar início ao processo de organização da “rede de proteção” e de instituição dos fluxos e protocolos de atendimento, seja para

promover ou reordenamento daquela e a revisão destes, sempre na busca ao aperfeiçoamento do atendimento e da proteção integral das crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência. (BRASIL, 2019, p. 31)

É interessante notar que o guia prevê a integração intersetorial – já destacada como estratégia das políticas públicas de proteção – dentro da própria instituição, tanto no planejamento quanto na execução de medidas pelos membros que atuam em diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, e até mesmo na defesa do patrimônio público. Esse tipo de atuação prestigia o princípio institucional da unidade, bem como encaminha, no âmbito interno da instituição, a proteção integral infantojuvenil.

O CNMP posteriormente expediu a Recomendação nº 80, dispondo sobre a necessidade de aprimoramento da atuação ministerial no enfrentamento da violência de gênero e da violência institucional (BRASIL, 2021). Embora tal recomendação não se refira particularmente à situação das crianças e adolescentes vitimizados, é óbvia a interlocução com o tema ora tratado, refletindo a preocupação da instituição com a situação das vítimas no sistema de justiça, como já contextualizado.

Tomando-se a centralidade dos comitês de gestão colegiada da rede de cuidado e de proteção social das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, previstos no Decreto nº 9.603/2018, para a eficiente intersetorialidade das políticas de atendimento a esses sujeitos de direitos, pode-se questionar acerca dos possíveis papéis que o Ministério Público pode assumir no cumprimento de suas atribuições legais.

4.4.3 Considerações sobre a participação do Ministério Público na construção e deliberação das políticas de atendimento

Um ponto polêmico em relação à atuação do Ministério Público quanto à proteção das crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência é a possibilidade de sua participação direta na construção das políticas públicas integradas de atendimento. Tal atuação extrapolaria o simples acompanhamento das discussões e do funcionamento dos colegiados (notadamente no comitê de gestão colegiada da rede de cuidado e de proteção social das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, previsto no art. 9º do Decreto nº. 9.603/2018), na condição de ouvinte ou de fiscalizador, importando que o Ministério Público passasse a integrá-los como membro efetivo.

O dever institucional de fomento e fiscalização dessas políticas é amplamente reconhecido, como já antes exposto. Em decorrência, parece evidente que a participação de

membros do Ministério Público como ouvintes ou convidados nessas instâncias colegiadas seja segura e consentânea com todo o arcabouço legal e teórico pertinente à sua atuação. Aliás, há quem defenda que os agentes ministeriais devam auxiliar diretamente na organização de entes coletivos, “já que empoderar a sociedade e educar para e pela cidadania, a fim de que os sujeitos construam suas próprias histórias, também faz parte das atribuições ministeriais” (MACÊDO, 2020, p. 110).

A dúvida surge quando se coloca a possibilidade de que a instituição venha a integrar direta e efetivamente as instâncias previstas na legislação para discutir e deliberar sobre as políticas de atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência. Nesse caso, a discussão comportaria a indicação de um membro para participar da composição de conselhos, comissões e comitês voltados à sua efetiva implantação.

O tema não vem sendo enfrentado diretamente pela doutrina³⁹, sendo de extrema relevância para o presente trabalho, inclusive considerando os achados da pesquisa de campo efetuada, que confirmaram a centralidade do Ministério Público para o andamento das discussões e deliberações relacionadas à integração das políticas de atendimento a crianças e adolescentes vítimas e testemunhas de violência, e expuseram as reivindicações da sociedade a respeito dessa participação.

No entanto, antes de se discutir a propriedade técnica e os limites dessa possibilidade, é necessário distinguir a hipótese de que o Ministério Público venha a ter representação nos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente - CDCA, de sua participação nos comitês de gestão colegiada previstos no art. 9º, I, do Decreto nº 9.603/2018. Ainda, parece recomendável refletir sobre diferentes possibilidades de integração e participação do Parquet nessas instâncias: a) integrar como participante ativo, com direito a voto nas deliberações; b) integrar como participante sem direito a voto; c) não integrar esses colegiados, exercendo apenas o controle e a fiscalização *a posteriori*, mediante exame das atas e das decisões adotadas pelo colegiado.

Como já apontado, os CDCA se inserem dentre as inovações trazidas pelo Estatuto, que, no inciso II de seu art. 88 previu a criação de conselhos (nas esferas municipal, estadual e nacional) dos direitos da criança e do adolescente, dotados de função deliberativa e controladora das ações em todos os níveis, com participação popular paritária por meio de organizações representativas. Constituem-se como manifestação da democracia participativa prevista no art. 1º da Constituição Federal, contudo diferem de outras formas de participação popular direta por possuírem caráter permanente e foco específico; ao tempo em que são

³⁹ O tema, por exemplo, não foi abordado pelo CNMP em seu Guia prático (BRASIL, 2019).

públicos – pois exercem atividade administrativa de governo – são autônomos e não dotados de personalidade jurídica própria, traduzindo-se em tarefas de gestão próprias do Poder Executivo (TAVARES, 2021). Seus membros exercem função de interesse público relevante e não são remunerados (art. 89 do Estatuto), previsão que se destina a evitar deturpação ou enviesamento das atividades do conselho, e estão sujeitos ao regramento jurídico correspondente aos atos dos servidores públicos, nos princípios (art. 37 da Constituição Federal) e também na hipótese de eventual responsabilização penal, civil e/ou administrativa, inclusive por improbidade.

A deliberação das políticas públicas voltadas ao público infantojuvenil, pelos CDCA, enseja uma subtração da esfera discricionária do Poder Executivo: materializadas em resoluções, importam vinculação da Administração Pública, inclusive na necessidade de adequação do orçamento público para fazer frente às despesas correspondentes (BRASIL, 2005; LIBERATI e CYRINO, 2003; LIMA, 2021; TAVARES, 2021).

A Resolução nº 105 do Conanda prevê, no art. 2º, §1º, que os CDCA sejam criados por lei, integrando a estrutura do ente federativo a que vinculados, porém com autonomia decisória dentro de sua competência (BRASIL, 2005). Reforça também (§3º) a atividade fiscalizadora do Ministério Público, ao estabelecer que em caso de descumprimento das deliberações do conselho, aquele deverá ser representado para providências inclusive de ordem judicial (BRASIL, 2005).

Diante da novidade representada pelo papel desempenhado pelos CDCA enquanto instâncias democráticas de controle social (FALEIROS, 2011; LIBERATI e CYRINO, 2003), é compreensível que a participação direta de membro do Ministério Público nesses colegiados seja situada em uma zona nebulosa, sobre qual ainda não existem estudos consistentes⁴⁰.

Por um lado, embora esteja claro o papel do Ministério Público na valorização, acompanhamento e eficiência dos CDCA, pela correlação das respectivas funções na finalidade social que ambos compartilham, a possibilidade de garantir ao membro do *Parquet* o direito a voto direto nas deliberações sobre políticas públicas causa estranheza. É que, como apontado, tais deliberações detêm caráter cogente à Administração Pública e se manifestam como decisões inerentes ao próprio Poder Executivo. Admitir que membro ministerial poderia decidir diretamente (ainda que em caráter colegiado) questões que vinculam a gestão

⁴⁰ Não se localizou diagnóstico nacional atualizado quanto à realidade desses conselhos, estaduais ou municipais, em relação à relação com o Ministério Público local. Uma pesquisa com esse viés abrangente poderia ajudar a elucidar questões ora levantadas, ao menos do ponto de vista empírico.

municipal no exercício do poder administrativo parece ultrapassar as atribuições legais da instituição, e poderia vir a prejudicar a atribuição fiscalizatória do órgão.

O dilema ainda não foi diretamente enfrentado pelo CNMP, muito embora a Recomendação nº 33 (BRASIL, 2016) oriente que os membros do Ministério Público com atribuições em matéria de infância e juventude zelem pelo adequado funcionamento desses conselhos, em todas as esferas de governo, de modo a fiscalizar o cumprimento de suas atribuições. Recomenda-se, expressamente, que o membro participe das reuniões e pautas, quando necessário, temas relacionados a planos, programas e serviços para atendimento especializado de crianças, adolescentes e suas famílias. O CNMP reconhece, portanto, a importância do acompanhamento e da participação ativa do órgão ministerial nas atividades desses conselhos de direitos, mas silencia sobre a possibilidade de voto.

O Conanda, através da Resolução nº 105/2005, na redação trazida pela Resolução n. 116/2006, afastou a hipótese:

Art. 11. Não deverão compor o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, no âmbito do seu funcionamento:

(...)

Parágrafo único. Também não deverão compor o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, na forma do disposto neste artigo, a autoridade judiciária, legislativa e o representante do Ministério Público e da Defensoria Pública, com atuação no âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente, ou em exercício na Comarca, foro regional, Distrital ou Federal. (BRASIL, 2005)

Sabe-se que o art. 129, inciso IX, da Constituição Federal veda ao Ministério Público a representação judicial e a consultoria jurídica a entidades públicas, contudo não parece ser essa a hipótese ora examinada, vez que hipotética participação do *Parquet* não corresponderia a nenhuma atribuição de consultoria, mas de coparticipação na deliberação e no controle de políticas públicas especiais. Por outro lado, como afirmado, os conselhos de direitos sequer ostentam personalidade jurídica própria, ainda que exerçam função pública.

Outro possível óbice seria encontrado no art. 128, §5º, II, d, da Constituição Federal, que proíbe que os membros do Ministério Público exerçam qualquer outra função pública, salvo de magistério. Em contraposição, a própria Carta, na primeira parte do inciso IX do art. 129, admite que a instituição exerça outras funções compatíveis com sua finalidade. Também nesse sentido é a previsão do art. 25 da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), notadamente em seu inciso VII, que expressamente admite a possibilidade de que o Ministério Público exerça outras funções e delibere sobre a participação em organismos estatais de defesa de direitos afetos à sua área de atuação.

De outra banda, o art. 128, §5º, da Constituição Federal, prevê que a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público deve ser regulada por leis complementares

de iniciativa facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, observadas as garantias e vedações nela previstas (BRASIL, 1988). Nessa esteira, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993), em seu art. 10, inciso IX, "c", estipula como uma das atribuições dos Procuradores Gerais de Justiça a designação de membros do Ministério Público para integrar organismos estatais afetos a sua área de atuação.

Igual disposição é encontrada na Lei Complementar Estadual n. 12/1994, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público de Pernambuco (art. 9º, inciso 18, inc. XIII, c). Aliás, no caso da legislação estadual mencionada, a referida alínea c teve sua redação original alterada em 1998 para acrescentar a atribuição de indicação de membro também em comissões de concursos em áreas jurídicas, com a condição de que se configure o interesse social e que as funções a serem exercidas sejam compatíveis com a finalidade da instituição (PERNAMBUCO, 1994). Parece evidente que esses requisitos devam ser respeitados também na hipótese ora considerada.

Percebe-se que a legislação que disciplina as atribuições do Ministério Público não veda - ao contrário, prevê como uma das atribuições dos Procuradores-Gerais de Justiça - a designação de membros para integrar organismos estatais consentâneos com a missão institucional.

O STF teve oportunidade de examinar a matéria em 2011, diante de questionamento sobre a constitucionalidade do art. 51 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que previa o Ministério Público estadual como integrante do Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente (ADI nº 3.463)⁴¹.

Naquela ocasião, a Corte entendeu, por maioria e na esteira do voto do Relator Min. Ayres Britto, que a previsão de participação do Ministério Público era compatível com as funções institucionais constitucionalmente previstas, contudo apenas como membro convidado e sem direito a voto. Ainda, entendeu como inconstitucional a participação do Poder Judiciário no mesmo conselho, por ferir a exigência de imparcialidade do julgador⁴².

O Ministro Marco Aurélio divergiu do entendimento do relator, fundamentado na vedação constitucional de que membros do Ministério Público exerçam outras atividades (salvo a magistratura), bem como em potencial conflito diante da participação no órgão e, ao mesmo tempo, sua fiscalização.

Na oportunidade, o Ministro Luiz Fux reconheceu:

⁴¹ Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur210217/false>>. Acesso em 17 out. 2022.

⁴² Nos debates do julgamento, é interessante notar a observação feita pelo Ministro Luiz Fux, de que a participação do Ministério Público e do Poder Judiciário “funciona muito bem no interior”, sem que isso afete a instituição (BRASIL, 2011, p. 9).

E hoje se torna absolutamente incompatível que o Ministério Público tenha uma legitimação tão ampla - por exemplo, para esses termos de ajustamento de conduta, para tantas atribuições em relação à criança e ao adolescente - que praticamente afastar o Ministério Público de um órgão que cuida de políticas públicas relativas à criança e ao adolescente torna-se até uma **contraditio in terminis**. Eu entendo que seria, digamos assim, de causar perplexidade que um órgão destinado à tutela da criança e do adolescente não tivesse, na sua composição, um integrante do Ministério Público. (BRASIL, 2011, p. 30)

Tal ponderação parece extremamente pertinente, e, quando considerada em conjunto com o teor da Recomendação nº 33 do CNMP, não deixa margem a dúvidas de que a legislação protetiva fixada na Constituição Federal e no Estatuto colocam tanto o Ministério Público quanto os CDCA como eixos centrais das políticas de atendimento, impelindo uma necessária relação entre eles.

Mais recentemente, em 2020, a Suprema Corte voltou a analisar o tema - ainda que não especificamente em relação aos colegiados afetos à proteção de crianças e adolescentes - em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 3.161). Discutiu-se então a possibilidade de que o Ministério Público do Rio de Janeiro integrasse, como previsto na Constituição daquele Estado, o Conselho Superior de Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano⁴³.

Em seu voto, o relator Marco Aurélio voltou a entender - como já havia exposto em 2011 - pela inconstitucionalidade da norma, novamente em face da exclusividade funcional imposta aos membros ministeriais, assim como pela possível impropriedade das atribuições de fiscalização em face de sua integração a colegiado ligado ao Poder Executivo.

Em divergência, o Ministro Alexandre de Moraes votou pela procedência parcial da demanda, para atribuir interpretação conforme a Constituição. Apontou a amplitude das atribuições concedidas pela Constituição Federal ao Ministério Público, cujas atribuições constitucionais seriam exemplificativas, vislumbrando, naquele caso concreto, afinidade entre a participação da instituição no citado conselho e a previsão da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, inclusive para que acompanhe tais atividades em “posição privilegiada”, no sentido de que “o membro designado exerça suas atribuições legais de fiscalização do interesse público e social, podendo contribuir ativamente com a formulação de políticas públicas” (BRASIL, 2020, p. 7). Seu voto (vencedor) reforça o lugar, dentre as atribuições institucionais do Ministério Público, na formulação e promoção de políticas públicas relacionadas às áreas de sua atuação.

O Ministro Luís Roberto Barroso, a seu turno, propôs entendimento de que a presença do Ministério Público no aludido conselho seria constitucional se ocorresse na condição de

⁴³ Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur438765/false>>. Acesso em 17 out. 2022.

membro convidado, sem direito a voto, ou seja, sem poder deliberativo. Aludiu decisão similar na ADI 3.463.

Ao fim, por maioria, restou julgada a procedência parcial da ação, para se conferir interpretação conforme a Constituição, admitindo a participação do Ministério Público em conselhos com atribuição legal para se manifestar, em caráter deliberativo ou consultivo, sobre a formulação de políticas públicas de interesse social, desde que: (a) tal representação seja exercida por membro nato, indicado pelo Procurador-Geral de Justiça; (b) ocorra a título de exercício das atribuições institucionais do Ministério Público; e c) não importe remuneração adicional.

Em ambos os julgados apontados, os ministros da Corte elencam previsões legislativas que conferem espaço ao Ministério Público em conselhos deliberativos diversos.

A partir dessas considerações e dos precedentes jurisprudenciais examinados, o entendimento a que nos filiamos é no sentido de que o Ministério Público deve adotar e valorizar práticas que visem o fomento das representações democráticas. A lógica é a de que quanto mais próximo o Ministério Público estiver da sociedade (a quem representa, em última instância), melhor e mais eficiente será sua atuação para promover cidadania, especialmente no que se refere a políticas públicas cujo crivo, no campo dos direitos infantojuvenis, passa necessariamente pelos conselhos de direitos afetos (LIMA, 2021).

Esse estreitamento ganha especial destaque quando se recorda que os CDCA são colegiados compostos paritariamente por membros da sociedade civil e do governo. São mais um canal de diálogo e aproximação entre o Ministério Público e os movimentos sociais. Ressalva-se contudo, o entendimento de que essa (necessária) participação não deve se confundir com direito a voto.

Em primeiro plano, há o problema da composição paritária desses conselhos. Ainda que se considerasse o Ministério Público como órgão da sociedade civil (GOULART, 2021) - do que adviria a conclusão de que a instituição deveria concorrer igualmente com outras entidades para a tomada de assento no colegiado - sua própria característica institucional de base constitucional e os deveres e garantias impostos a seus membros (arts. 127 a 129 da CF) deixariam, no mínimo, dúvidas quanto à regularidade dessa representação. Aliás, os representantes governamentais dos conselhos de direitos precisam ser indicados diretamente pelo chefe do Poder Executivo. Por outro lado, não se pode deixar de contemplar possíveis conflitos entre o papel do órgão ministerial na tomada de decisões enquanto membro do colegiado e a atribuição fiscalizatória dessas mesmas decisões.

A atuação do Promotor de Justiça pode, e deve, ser potencializada através de uma participação ativa com a sociedade civil organizada, como frisado, inclusive para contribuir com os movimentos legítimos de pressão junto a órgãos públicos, propiciando efetividade e resolutividade. Contudo, o melhor interesse público, a nosso entender, não residiria na possibilidade de que o membro ministerial passasse a votar como integrante dos conselhos de direitos, o que de forma alguma afasta sua participação ativa e contínua nesta instância, na qualidade de convidado e com direito a palavra, a fim de se permitir sua manifestação. Nessas oportunidades, poderia o Ministério Público contribuir de forma proativa com os debates e informar, de forma qualificada, o entendimento dos membros do conselho.

A situação em relação aos comitês de gestão colegiada da rede de cuidado e de proteção social das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, a nosso sentir, é diversa.

De saída, os referidos comitês não têm previsão constitucional, não são entidades, nem órgãos autônomos. O Decreto nº 9.603/2018, que os prevê, não indica de forma específica (como aliás não deveria) a participação de nenhuma instituição ou autoridade, limitando-se a estabelecer que tal colegiado deve ser instituído preferencialmente no âmbito dos conselhos de direitos das crianças e dos adolescentes.

Tais comitês evidentemente não se confundem com os próprios CDCA; são grupos de trabalho com foco e objetivo específicos, constituídos, organizados e liderados por iniciativa e no âmbito dos CDCA. Enquanto os conselhos detêm marcado aspecto deliberativo, os comitês se preocupam preponderantemente com linhas executórias. Têm por finalidade, de acordo com o art. 9º, inciso I do decreto, atividades de articulação, mobilização, planejamento, acompanhamento e avaliação das ações da rede intersetorial; colaboram, ainda, com a pactuação dos fluxos de atendimento e com o aprimoramento de sua própria integração (BRASIL, 2018b). Não há previsão de votações formalizadas.

Para garantir a intersetorialidade imposta pela Lei nº 13.431/2017 e pelo Decreto nº 9.603/2018, é certo que devem ser integrados por representantes das diferentes áreas que atendem as crianças e adolescentes em situação de violência: segurança pública, saúde, educação, assistência social, direitos humanos, conselhos tutelares, organizações da sociedade civil, dentre outras. Parece-nos natural e mesmo necessário que o sistema de justiça se integre a esse conjunto, que, repita-se, destina-se a promover a integração intersetorial amplamente prevista na legislação protetiva da infância e da juventude.

Tanto assim que o CNJ, em sua Resolução nº 299, prescreve a participação e a articulação ativa do Poder Judiciário para garantir a implementação da Lei nº 13.431/2017;

prevê inclusive (art. 3º) que os tribunais estaduais e federais reconheçam para efeitos de produtividade, e como atividade inerente à função judicial, a participação de magistrados na concretização dos fluxos de atendimento referidos na lei (BRASIL, 2019a).

No âmbito do CNMP, atualmente tramita proposta de Resolução encaminhada pelo Conselheiro Rogério Magnus Varela Gonçalves, presidente da Comissão de Infância, Juventude e Educação (Proposição nº 1.00252/2023-97), com a finalidade de dispor sobre a atuação integrada do Ministério Público para a efetiva defesa e proteção das crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência. Extraí-se da justificativa da proposição:

4. Cabe aos Ministérios Públicos, além de evitar essa revitimização, empenhar-se no sentido de conseguir, além da adequação de espaços e equipe técnica especializada para oitiva dessas vítimas, promover a busca de formas outras além da escuta da vítima/testemunha que sejam menos invasivas e traumáticas, bem como proporcionar que a escuta especializada, o depoimento pessoal da criança e do adolescente e a própria solução do crime em questão sejam realizados com a máxima brevidade, de forma que a situação de violência e os traumas causados por ela possam ser superados mais rapidamente.

5. Portanto, é imprescindível o aperfeiçoamento e a otimização da atuação institucional do Ministério Público, tanto no sentido de assegurar a efetiva proteção das crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, quanto da busca da rápida e rigorosa responsabilização dos autores. Razão pela qual devem ser pactuados fluxos para troca de informações entre os órgãos de proteção e os membros com atribuição nas áreas criminal, de violência doméstica, da infância ou de família, e ainda internamente no âmbito das promotorias de Justiça com estas atribuições, visando maior celeridade e eficiência na atuação. (BRASIL, 2023, p. 2/3)

É interessante observar que, no texto proposto, há claro reconhecimento da necessidade de articulação interna do Ministério Público em suas diferentes linhas de atuação (criminal, violência doméstica, família, infância e juventude), com recomendação para que se estabeleçam fluxos visando célere compartilhamento de informações. Essa compreensão se reflete em previsões que tocam em diversos pontos tratados no presente trabalho. No caso da participação do Ministério Público no comitê de gestão colegiada, destaca-se a indicação de que os membros atuem conjuntamente no âmbito de suas atribuições na elaboração, instituição e divulgação de fluxos intersetoriais e protocolos de atendimento (art. 2º, II), bem como na fiscalização e acompanhamento das atividades dos comitês municipais de gestão colegiada (art. 2º, III, e) (BRASIL, 2023)⁴⁴.

⁴⁴ Além disso, alguns Ministérios Públicos estaduais, a exemplo do de Minas Gerais, de Santa Catarina e do Pará, recentemente editaram normativas orientativas internas ou firmaram Termos de Cooperação Técnica pormenorizando as atribuições de membros com atuação na área de infância e juventude e também criminal. O MPPE veio a firmar Acordo de Cooperação Interinstitucional nº 124/2022, conjuntamente com diversos órgãos (TJPE, Polícia Civil, Defensoria Pública e OAB), visando o desenvolvimento de estratégias e ações integradas para fomentar a implementação da escuta especializada e do depoimento especial em Pernambuco. Há, no referido instrumento, previsão de que o MPPE venha a elaborar normativa interna, visando adequação da atividade de seus órgãos às diretrizes da legislação específica. Ainda não foi editado tal regramento.

Vindo a ser aprovada, a norma deve ter impacto positivo no nivelamento, nos Ministérios Públicos estaduais, dessa concepção mais integrada e articulada de atuação em favor de crianças e adolescentes vitimizados, algo que vem se mostrando de certa forma dificultoso, como evidencia este trabalho.

É que, pelo seu perfil constitucional e diante das amplas funções exercidas na defesa dos direitos infantojuvenis, o Ministério Público deve ser peça estratégica nas discussões intersetoriais; dificuldades na sua participação conjunta com as instâncias deliberativas compostas por governo e sociedade civil podem vir a inviabilizar a pactuação dos fluxos e protocolos. Justamente por operar em campo intermediário entre sociedade civil e Estado, mobilizando demandas e interesses sociais diversos, o Ministério Público está em posição privilegiada para levar à arena coletiva do comitê ponderações, aproximações e experiências úteis, visando construir de forma qualificada e efetiva os fluxos, integrações e planejamentos destinados ao atendimento especializado e integral. Sem qualquer necessidade de voto⁴⁵.

Na pesquisa de campo realizada no âmbito do presente trabalho, tal percepção surgiu como central, tanto nas entrevistas realizadas com integrantes do comitê de gestão colegiada da rede de cuidado e de proteção social das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência do Recife, quanto no exame das atas de suas reuniões, ocorridas entre julho de 2020 e maio de 2021, conforme exposto na seção seguinte.

⁴⁵ Esta pesquisadora tem conhecimento (informal) de tratativas no Conanda para edição de resolução sobre o tema da composição dos Comitês de Gestão Colegiada. Tal normativa, se vier a se concretizar, pode vir a ser de grande auxílio para dirimir o debate.

5 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

Assentadas as bases teóricas necessárias, a pesquisa de campo foi realizada de acordo com os passos metodológicos detalhados no Capítulo 3 deste trabalho.

Neste capítulo serão apresentados os dados coletados, assim como sua interlocução com os fundamentos teóricos mobilizados, visando tecer considerações propositivas, de acordo com os objetivos da pesquisa.

Os documentos e entrevistas referem-se precipuamente à situação fática e instituições existentes na cidade do Recife, capital do Estado de Pernambuco, cidade com população estimada (2021) em 1.661.017 habitantes⁴⁶. Recife é a cidade nordestina com o melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), sendo o quarto aglomerado urbano mais populoso do país⁴⁷.

Após a coleta dos dados, e realizada leitura flutuante do *corpus*, foram estabelecidas as seguintes categorias de análise:

1. **políticas públicas**: de acordo com o entendimento de que a política de atendimento especial a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência se enquadra como política pública, portanto dentro do campo de fomento, fiscalização e acompanhamento pelo Ministério Público;
2. **articulação**: conforme previsão legal de articulação intersetorial e interinstitucional das políticas de atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência (BRASIL, 1990b; BRASIL, 2017b; BRASIL, 2018b);
3. **integração**: conforme previsão legal de integração de fluxos e protocolos para atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência (BRASIL, 2017b; BRASIL, 2018b);
4. **fiscalização**: papel tradicional da atividade do Ministério Público quanto à execução das políticas públicas;
5. **participação**: papel mais proativo do Ministério Público como parte do SGD e nas instâncias colegiadas que deliberam e controlam sobre políticas públicas de infância e juventude.

Cada categoria foi estabelecida, com amparo nas premissas teóricas já discutidas previamente, em relação aos aspectos considerados na atuação do Ministério Público no que

⁴⁶ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/recife/panorama>>. Acesso em 05 mar. 2023.

⁴⁷ Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Recife>>. Acesso em 05 mar. 2023.

se refere ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de violência. Assimilando-se que os comandos trazidos pela Lei nº 13.431/2017 e pelo Decreto nº 9.603/2018 traduzem verdadeiras políticas públicas especiais (v. item 4.2) obteve-se a correlação com as atribuições do Ministério Público para seu fomento e fiscalização, nos termos expostos segundo os fundamentos teóricos trazidos no item 4.4.

Foram demarcados três eixos para organização dos dados, de acordo com os objetivos e com a pergunta de pesquisa:

- 1) a atuação do MPPE, nos anos de 2020 e 2021, em relação à integração de política de atendimento de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência na cidade do Recife;
- 2) que papéis são apontados e reconhecidos ao Ministério Público nessa seara;
- 3) como a atuação do Ministério Público pode ser aperfeiçoada.

Como opção metodológica, optou-se por não registrar, nos comentários decorrentes das análises das fontes, a identificação das pessoas nominalmente mencionadas, a fim de se primar pelo contexto institucional pesquisado e evitar a individualização de condutas, uma vez que todos os dados analisados dizem respeito ao exercício funcional/profissional das pessoas ouvidas e referenciadas.

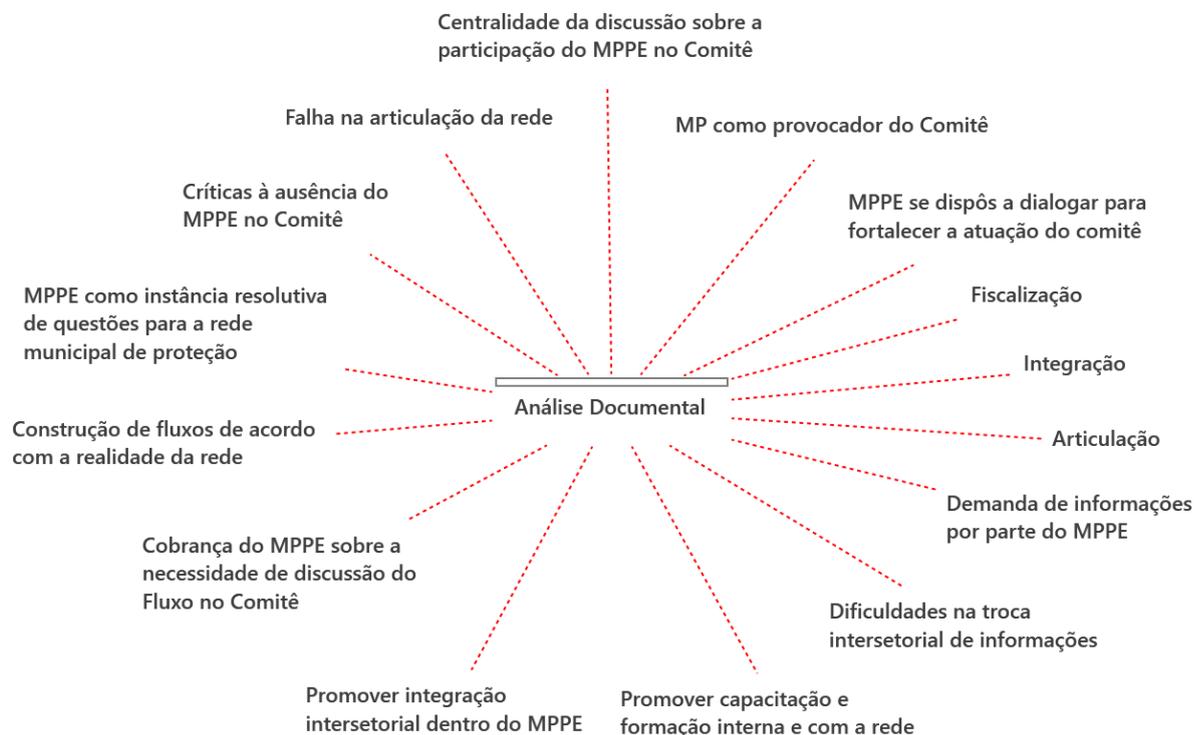
5.1 ANÁLISE DOCUMENTAL

A análise documental foi realizada em grande parte em momento prévio à condução das entrevistas, de modo a facilitar a compreensão dos principais pontos de discussão e como forma de preparação para as interlocuções. Após a conclusão da etapa de entrevistas, houve nova leitura do material documental.

A estratégia permitiu obter imagens espelhadas de um mesmo panorama: de um lado, os autos de procedimento administrativo instaurado pelo MPPE permitiu avaliar o início da integração intersetorial para crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência na rede de Recife do ponto de vista da instituição, e, de outro, as atas das reuniões do Comitê de Gestão Colegiada especialmente criado pelo Comdica propiciou a visão de dentro da instância interinstitucional responsável pela interlocução de tais políticas.

Avaliando-se ambas as fontes, a seguir de forma detalhada, foi possível construir a seguinte representação visual geral:

Ilustração 1 - Representação Gráfica da Análise Documental



Fonte: A Autora (2023)

5.1.1 O Procedimento Administrativo do Ministério Público de Pernambuco

O Procedimento Administrativo de acompanhamento de políticas públicas nº 01776.000.087/2020, instaurado pela 32ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital⁴⁸ no dia 23 de abril de 2020, abrange o acompanhamento e a fiscalização, de forma continuada, da política pública municipal para articulação do poder público na criação de programas, serviços ou equipamentos que proporcionem atendimento integral e interinstitucional à criança vítima de violência no Recife.

O procedimento é extenso: entre a sua instauração e a data de sua disponibilização à pesquisadora, somavam-se 827 páginas (eletrônicas), dentre despachos, atas, documentos, ofícios, legislação, certidões. Analisar cada um desses itens foi imprescindível para que fosse possível traçar um panorama inicial do cenário pesquisado e, a partir dele, avançar na compreensão das questões em foco, inclusive para a delimitação das informações que seriam

⁴⁸ A referida Promotoria de Justiça tem por atribuição a promoção e defesa extrajudicial dos direitos humanos da criança e do adolescente na Capital do Estado.

necessárias para integrar a pesquisa.

Entretanto, é importante anotar que embora o procedimento analisado tenha por objeto a fiscalização e o acompanhamento da integração na rede de Recife, há nos autos diversos documentos relacionados ao Cedca (Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente), cuja sede se situa na capital pernambucana (portanto no âmbito das atribuições da Promotoria de Justiça em questão), e que também versam sobre a questão da implementação do Comitê de Gestão Colegiada ligado ao mencionado conselho. Tais documentos e informações, contudo, não serão tratados no presente trabalho, que se restringe ao Comitê vinculado ao Comdica (Conselho Municipal de Defesa e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente) – com atuação circunscrita às políticas relativas ao Município do Recife – conforme objetivos da pesquisa.

Inicialmente, cabe apontar que a via procedimental adotada na Promotoria de Justiça responsável adequa-se perfeitamente ao preconizado no guia de atuação do CNMP:

sugere-se a instauração de um inquérito civil ou procedimento administrativo preliminar, destinado a colher as informações e tomar as providências necessárias para assegurar a implementação e a adequada operacionalização da aludida política pública, devendo-se primar por intervenções na esfera extrajudicial, usando, dentre outras, das prerrogativas conferidas pelos arts. 201, §5º e 211, da Lei nº 8.069/90. (BRASIL, 2019, p. 9)

De acordo com a Resolução nº 174/2017 do CNMP, o procedimento administrativo (mencionado no art. 129, inciso VI da Constituição) é o instrumento próprio da atividade-fim, destinado a:

“I – acompanhar o cumprimento das cláusulas de termo de ajustamento de conduta celebrado; II – acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições; III – apurar fato que enseje a tutela de interesses individuais indisponíveis; IV – embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil.” (BRASIL, 2017)

O procedimento analisado – como salientado na portaria inaugural – foi fruto da conversão para autos digitais de procedimento anterior que tramitava em meio físico e que tinha o mesmo objeto. Examinando-se os documentos referentes ao procedimento originário que foram trazidos aos novos autos, não se observa elemento indicativo de que a atuação ministerial tenha se dado a partir de uma representação (ao menos do ponto de vista formal) de outro órgão público ou da sociedade civil. Esse tipo de atuação “de ofício”, isto é, não provocada, espontânea do membro ministerial, traduz o aspecto da proatividade esperada do Ministério Público atual, debatida no tópico teórico.

Fez-se juntar nas primeiras páginas do atual procedimento cópias da promoção de

arquivamento e de documentos extraídos do anterior (nº 006/2018), dentre os quais destacamos: 1) ofício nº 1.280/2019-GAB/SDSJPDDH, de 27/08/2019, pelo qual a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Juventude, Políticas Sobre Drogas e Direitos Humanos informou sobre articulações e proposta de capacitação da rede sobre a Lei nº 13.431/2017, ainda disponibilizando a gestão municipal para a construção do comitê de gestão colegiada; 2) ofício nº 1.233/2019-DEAJ/GAB/SS, de 09/10/2019, pelo qual a Secretaria Municipal de Saúde informa sobre previsão de capacitação para a rede de saúde que atende crianças e adolescentes no município, e ainda sobre a formação de grupo de trabalho para discussão e definição do fluxo de atendimento e criação de grupo intersetorial para compartilhamento de informações, bem como construção do Protocolo de Saúde da Criança; 3) ofício nº 509/2019, de 14/11/2019, através do qual o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente indica que a pauta da criação do comitê de gestão colegiada da rede de cuidado e proteção social de crianças e adolescentes seria discutida na reunião plenária de 19/11/2019, justificando o atraso no tema em razão das demandas do processo de escolha de conselheiros tutelares (ocorrido em outubro daquele ano).

Portanto, constatou-se já de início que a atuação do MPPE quanto à implementação dos fluxos intersetoriais dos programas, serviços ou equipamentos que proporcionem atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência no Recife já vinha se desenvolvendo há cerca de 04 anos, embora se observe que, quando do início do procedimento sob exame (abril de 2020), os passos dados pela rede municipal ainda eram tímidos, e apenas preliminares.

Essa situação não era diferente da verificada na esfera federal. A propósito, constam dos autos certidões de que, em consultas realizadas no sítio eletrônico do Ministério da Justiça e Segurança Pública, não se encontrava o Ato Conjunto previsto no art. 31 do Decreto nº 9.603/18. Tal fluxo somente veio a ser publicado em maio de 2022 (v. item 4.2.2).

Assim é que, no momento inicial da instauração do procedimento, vários ofícios haviam sido trocados, porém nenhuma ação específica fora até então adotada para a viabilização de comitê no âmbito do Comdica.

Em 24 de abril de 2020, ou seja, no dia seguinte à instauração do procedimento, a Promotoria de Justiça expediu o Ofício nº 01776.000.087/2020-0001, dirigido à presidência do Comdica, pelo qual requisitava, no prazo de 30 dias, informações sobre a efetiva criação do Comitê de Gestão Colegiada da Rede de Cuidado e de Proteção Social das Crianças e dos Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência, previsto no art. 9º, I, do Decreto nº 9.603/18, que regulamenta a Lei Federal nº 13.431/17. Findo o prazo assinalado, certificou-se

que não houve resposta ao expediente, tendo sido determinada sua reiteração.

Somente na reunião plenária de 08 de junho de 2020 o Comdica começou a discutir o problema (observou-se na ocasião que o MPPE havia remetido três ofícios sobre a temática). De acordo com o informado pelo conselho no Ofício nº 190/2020, de 18 de junho de 2020, a instituição do Comitê restou aprovada, com a solicitação de representantes a diversos órgãos e serviços com atuação no município, além de observadores convidados, apazando-se a primeira reunião para o dia 17 de julho de 2020.

Com o ofício nº 209/2020 do Comdica, direcionado às 32ª e 33ª Promotorias de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital, inaugura-se o que veio a se revelar, nesta pesquisa, como um dos principais pontos de discussão: a não participação direta de membros do Ministério Público na composição do Comitê de Gestão Colegiada da Rede de Cuidado e de Proteção Social das Crianças e dos Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência no Recife. No mencionado documento, o Comdica solicita ao MPPE a indicação de representante para compor o Comitê. A resposta, manejada através do Ofício nº 01776.000.293/2020-0001, de 07 de julho de 2020, assinado pelo membro ministerial presidente do feito, expõe entendimento de que seria incabível designar representação, diante da instauração do procedimento e da fiscalização em curso. O tema foi tratado do ponto de vista teórico na seção 4.4.3., e aparece de forma recorrente tanto nas atas das reuniões (analisadas na próxima seção) quanto em várias das entrevistas realizadas para esta pesquisa.

Nada obstante, juntou-se aos autos ata de reunião realizada em 31 de julho de 2020, por videoconferência, entre membros do Comdica e dois Promotores de Justiça do MPPE, inclusive um deles com atuação na seara criminal, o que demonstra ter havido diálogo com o Ministério Público estadual, ainda que dentro dos limites do entendimento de seus representantes com atribuições correspondentes. Na sequência, foi apresentado cronograma das primeiras reuniões do comitê, assim como ata da primeira reunião.

Por outro lado, a expedição de ofícios (em agosto de 2020) diretamente às Secretarias Municipais de Educação (Ofício nº 01776.000.087/2020-0013), Saúde (Ofício nº 01776.000.087/2020-0014) e Assistência Social (Ofício nº 01776.000.087/2020-0015) demonstra que a atuação de acompanhamento do MPPE não se limitou ao Comdica e ao Comitê de gestão colegiada, mas buscou informações junto ao Poder Executivo municipal. Através dos referidos documentos, foi solicitado informar, em suma: a) quanto ao funcionamento dos grupos intersetoriais de discussão, acompanhamento e encaminhamento dos casos de suspeita ou de confirmação de violência contra crianças e adolescentes; b) quanto à capacitação de profissionais para escuta especializada; e c) quanto à participação da

respectiva Secretaria na construção do plano pelo comitê gestor então já instituído no âmbito do Comdica.

A primeira das secretarias municipais a responder foi a Secretaria de Desenvolvimento Social, Juventude, Políticas sobre Drogas e Direitos Humanos, através do Ofício nº 867/2020/GAB/SDSJPDDH. No documento, além de informar sobre sua representação no Comitê do Comdica, foram elencadas iniciativas, campanhas e participações em eventos na temática da proteção a crianças e adolescentes. É relevante frisar o reconhecimento, feito de forma expressa e incisiva no referido ofício, da existência de dificuldades históricas para a articulação entre os órgãos que integram o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, a despeito da existência, no Recife, do CICA - Centro Integrado da Criança e do Adolescente, espaço físico onde funcionam diversos órgãos e serviços implicados (Ministério Público, Defensoria Pública, Varas Judiciais, Coordenadoria da Infância e Juventude do TJPE, Comissão Estadual Judiciária de Adoção - CEJA, Delegacia de Polícia Especializada).

Por sua vez, a Secretaria de Saúde do Recife (Ofício nº 1022/2020-DEAJ/GAB/SS) cuidou de indicar os serviços e as equipes que integram a rede municipal sob sua responsabilidade, com destaque para o CERCCA - Centro de Referência para o Cuidado das Crianças, Adolescentes e suas famílias em situação de violência, serviço para atenção integral desse público e que oferece assistência psicológica, jurídica e social, além de ser referência para o matriciamento da rede de saúde e articulação intersetorial.

A resposta da Secretaria de Educação foi mais sucinta. Através do Ofício nº 426/2020-DEAJU/SEDUC, foi encaminhada a Nota Técnica n. 006/2020, que reconhece a restrição das ações de capacitação em razão da pandemia de COVID-19, ainda que tenha sido informada a realização de reuniões semanais por videoconferência, bem como representação da referida pasta no Comitê do Comdica.

Após esse panorama, e com a juntada das atas de reuniões realizadas pelo Comitê do Comdica nos meses de agosto e setembro de 2020, foi acostado aos autos o Ofício nº 007/2021-GPSMC/SDSDHJPD (com anexos). O referido ofício, datado de 05 de fevereiro de 2021 e assinado pela Chefe de Divisão dos CREAS Recife, encaminhou ao MPPE a portaria de instauração do “GT Risco”, grupo intersetorial coordenado pelo CREAS, para discussão de casos e articulação de intervenções com a rede de proteção, e apresentou um extenso relatório elaborado por assessoria externa prestada ao Comdica (“Análise sobre o funcionamento da rede de proteção a crianças e adolescentes em situação de violências na cidade do Recife [à luz da Lei 13.431/2017]”). Depreende-se que o referido relatório teve por objetivo mapear fluxos e apontar os principais gargalos para atendimento integral das crianças e adolescentes

em situação de violência no Recife, através de entrevistas realizadas com atores da rede de proteção infantojuvenil entre os meses de outubro e dezembro de 2020.

O relatório não foca especificamente ao Ministério Público, referenciando-o apenas tangencialmente enquanto integrante do sistema de justiça. Aliás, dentre as pessoas entrevistadas, constata-se que apenas um único Promotor de Justiça foi ouvido, que reportou justamente a necessidade de maior integração interna entre membros do MPPE, especialmente quanto às cidades do interior. Alguns problemas identificados se coadunam com questões debatidas nas reuniões do Comitê do Comdica, cujas atas serão detalhadas na próxima seção.

Fazendo-se um recorte em consonância com o propósito específico deste trabalho, deve-se destacar que o relatório aponta a falta de articulação da rede de proteção como um dos entraves mais destacados pelos profissionais. Consignou-se, ademais, que a cidade do Recife sequer possuía, ao tempo do levantamento realizado, mecanismo de monitoramento de casos de violência, não sendo possível consolidar dados de todos os órgãos de atendimento, tampouco existindo fluxos pactuados com todos os integrantes da rede de proteção. Esse, aliás, transparece como o grande desafio a ser enfrentado para implementação integral da Lei nº 13.431/2017 e Decreto nº 9.603/2018 na capital pernambucana.

Não deve passar despercebido o fato de que o relatório, embora tenha sido desenvolvido através do Comdica, não chegou aos autos sob análise por encaminhamento deste colegiado, mas através de divisão da gestão municipal. De fato, somente em setembro (quase sete meses depois) o Comdica remeteu o documento ao MPPE. Esse dado, como adiante será exposto, reforça a conclusão da existência de algum nível de dificuldade de comunicação entre o Comitê e o MPPE.

Em 07 de maio de 2021, a representante ministerial atuante, através de despacho fundamentado, descreveu a necessidade de renovação do procedimento por mais um ano, para realização ou conclusão de atos para a consecução de seus objetivos.

Em seguida, em 24 de maio de 2021, através do Ofício nº 01776.000.087/2020-0028, o MPPE solicitou ao Comdica a apresentação do cronograma das reuniões do Comitê Gestor para o ano de 2021, bem como as atas de reunião já ocorridas no primeiro quadrimestre do ano. A resposta veio em 16 de junho de 2021 (Ofício nº 184/2021 - Comdica), com o encaminhamento da agenda de encontros e atas de três reuniões realizadas entre os meses de março e abril, e agenda de reuniões vindouras. Com a aprovação do regimento interno do Comitê de Gestão Colegiada ligado ao Comdica (ocorrida em 30 de abril de 2021), foram requisitadas informações sobre providências adotadas em face dos gargalos identificados e estratégias debatidas, assim como cópias das atas das reuniões ocorridas nos meses de maio,

junho e julho de 2021, e do Regimento Interno do Comitê (Ofício nº 01776.000.087/2020-0030, de 03 de agosto de 2021).

Esse padrão - o Ministério Público expedindo ofícios solicitando ou requisitando informações ao Comdica, enquanto este se limita a encaminhar atas e documentos - fica ainda mais evidente quando se constata que somente em 03 de setembro de 2021 o Comdica informou ao MPPE (Ofício nº 327/2021-Comdica) a publicação oficial, ocorrida em 27 de maio de 2021 (isto é, mais de três meses antes), da Resolução nº 020/2021, que regulamenta o funcionamento do Comitê, e finalmente encaminhou o já mencionado relatório elaborado por assessoria acerca dos fluxos e gargalos da rede recifense, e que já havia sido disponibilizado pela Divisão dos CREAS desde fevereiro.

É relevante notar que, no mesmo ofício, o Comdica informou que haviam sido iniciadas, em 08 e 09 de julho de 2021, oficinas sobre Consolidação do Fluxo de Atendimento Integrado, e que haviam atas de reuniões ainda pendentes de sistematização, solicitando prazo de trinta dias para finalização, o que foi deferido por despacho de 05 de setembro de 2021. No entanto, a última ata de reunião identificada no sítio eletrônico do Comdica no momento da pesquisa (consulta realizada em 10 de outubro de 2022) data de 21 de maio de 2021, tampouco existindo nos autos do procedimento analisado atas posteriores a tal data, o que inclusive foi objeto de certidão assinada por servidor do MPPE em 22 de dezembro de 2021.

De outra banda, anota-se a determinação da Representante Ministerial para encaminhamento de cópias do relatório sobre o funcionamento da rede de proteção de crianças e adolescentes em situação de violência na cidade do Recife às Promotorias de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital com atribuição em Saúde e Educação, sendo possível vislumbrar nessa iniciativa a intenção (ainda que formal) de promover alguma integração intersetorial interna, ou seja, entre diferentes áreas de atuação do MPPE.

Pode-se interpretar semelhante objetivo em reunião, ocorrida em 24 de novembro de 2021, entre a Promotoria de Justiça e a gestora unidade policial especializada, a fim de tratar da demanda de crianças e adolescentes vítimas de violência atendidas nos plantões policiais, bem como do fluxo da Lei nº 13.431/2017, ocasião em que foi constatado grande número de casos de crianças vítimas de violência atendidos no período de janeiro a outubro de 2021 pelas delegacias de polícia de cinco municípios da Região Metropolitana do Recife (Recife, Olinda, Paulista, Camaragibe e Jaboatão dos Guararapes); somente em Recife são mencionados cerca de 2.900 boletins de ocorrência policiais no período.

Outro aspecto importante observado é a constante necessidade de reiteração de ofícios: em 05 de novembro de 2021, certificou-se que nada menos que 10 ofícios expedidos ao

Comdica ainda estavam pendentes de resposta. A ausência reiterada do Comdica aos expedientes do MPPE é registrada também no despacho de 22 de dezembro de 2021, que inclusive determinou ao Cartório da Promotoria de Justiça que, através de contato telefônico, obtivesse informações quanto às razões para tal retardo, e, ainda, a realização de pesquisa na página oficial do Comdica sobre a publicação das atas das reuniões realizadas pelo Comitê de Gestão Colegiada nos meses de junho a dezembro de 2021, a qual restou infrutífera.

Denota-se, portanto, dificuldade na troca de informações entre tal conselho (essencial para a deliberação e controle das ações em favor de crianças e adolescentes, conforme art. 88, II do Estatuto) e o Ministério Público, fator sugestivo da necessidade de aproximação sistemática entre as instituições, para além da instância burocrática de ofícios e troca de documentos. Essa avaliação também foi feita por uma das pessoas entrevistadas para este trabalho, como se verá adiante.

O último movimento registrado nos autos do procedimento, em 22 de dezembro de 2021, foi o deferimento da solicitação de acesso para os fins desta pesquisa.

A análise dos autos do procedimento permitiu reconstruir os esforços do Ministério Público local na indução de políticas públicas que propiciem o atendimento integral e intersetorial das crianças e adolescentes vitimizados. Essa investida revelou-se o motor central para a criação e o desenvolvimento, no âmbito do Comdica, do Comitê de Gestão Colegiada preconizado pelo Decreto nº 9.603/2018, transparecendo dos autos que foi justamente a atuação do MPPE que impulsionou essa instância de integração.

Contudo, como se desenvolverá nas conclusões deste trabalho, a atuação materializada no procedimento examinado não foi suficiente para a garantia do preconizado na legislação.

5.1.2 Reuniões do Comitê de Gestão Colegiada da Rede de Cuidado e de Proteção Social das Crianças e dos Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência do Recife

Corroborando e confrontando o material coletado através do procedimento do MPPE, foram consultadas e analisadas atas das reuniões do Comitê de Gestão Colegiada da Rede de Cuidado e de Proteção Social das Crianças e dos Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência do Recife. Esse passo propiciou à pesquisa uma visão ampliada quanto ao debate envolvendo o Ministério Público e as demais instituições e serviços da rede de proteção e atendimento, ao tempo em que serviu de preparação para a fase das entrevistas.

Como detalhado no capítulo 3, as atas em questão abrangem reuniões ocorridas entre 17 de julho de 2020 e 21 de maio de 2021, publicadas no sítio eletrônico oficial do Comdica, abrangendo aquelas disponibilizadas no referido sítio eletrônico até 10 de outubro de 2022⁴⁹.

Ao todo, foram analisadas 21 atas de reuniões: Ata do Colegiado do Comitê Gestor - 17 de julho de 2020; Ata do Colegiado do Comitê Gestor - 07 de agosto de 2020; Ata do Colegiado do Comitê Gestor - 14 de agosto de 2020; Ata da Reunião do Colegiado do Comitê Gestor - 21 de agosto de 2020; Ata da Reunião da Coordenação Executiva - 26 de agosto de 2020; Ata do GT Fluxos e Gargalos - 28 de agosto de 2020; Ata da Reunião da Coordenação Executiva com PMPE - 02 de setembro de 2020; Ata da Reunião da Coordenação Executiva - 04 de setembro de 2020; Ata da Reunião da Coordenação Executiva com Defensoria Pública - 04 de setembro de 2020; Ata da Reunião do Colegiado do Comitê Gestor - 04 de setembro de 2020; Ata da Reunião da Coordenação Executiva com TJPE - 09 de setembro de 2020; Ata da Reunião da Coordenação Executiva com CAOPIJ - 11 de setembro de 2020; Ata de Reunião do GT Fluxos e Gargalos - 11 de setembro de 2020; Ata da Reunião da Coordenação Executiva - 18 de setembro de 2020; Ata da Reunião da Coordenação Executiva - 08 de outubro de 2020; Ata da Reunião da Coordenação Executiva - 06 de novembro de 2020; Ata da Reunião da Coordenação Executiva - 26 de março de 2021; Ata da Reunião da Coordenação Executiva - 09 de abril de 2021; Ata da Reunião do Colegiado do Comitê Gestor - 30 de abril de 2021; Ata da Reunião da Coordenação Executiva - 14 de maio de 2021; Ata da 2ª Reunião do Comitê Gestor - 21 de maio de 2021.

Em respeito aos limites da pesquisa realizada, e considerando que nas reuniões foram debatidos assuntos diversos, com pluralidade de participantes, salienta-se que nesta análise somente serão consignados os pontos que trataram da relação direta entre a atuação do MPPE e os trabalhos do Comitê em apreço, excluindo-se a discussão sobre temas ampliados abordados nos encontros.

As atas indicam que a maioria das reuniões (13 das 21 analisadas) foram realizadas por videoconferência, com *links* remetidos via aplicativo *Google Meet* e remetidos através de grupos do aplicativo de mensagens *WhatsApp*, em razão das medidas sanitárias restritivas em vigor nesse período da pandemia de COVID-19. Somente em 18 de setembro de 2020 é que foi realizada a primeira reunião semipresencial, ainda que com número limitado de participantes, quando se reuniu pela 3ª vez a coordenação executiva do Comitê de Gestão

⁴⁹ Todas as atas de reunião comentadas no presente trabalho se encontram publicadas no sítio eletrônico do Comdica. Disponível em: <<http://comdica.recife.pe.gov.br/comit%C3%AA-gestor>>. Acesso em 07 out. 2022.

Colegiada. Ainda assim, somente as duas reuniões seguintes ocorreram na modalidade presencial, enquanto as que sucederam voltaram ao formato *online*.

A constatação reforça, portanto, o já observado na análise do procedimento instaurado pela Ministério Público de Pernambuco: as partes atuantes no processo de implementação da Lei nº 13.431/2017 e Decreto nº 9.603/2018 criaram meios para prosseguir nos trabalhos, mesmo durante a pandemia de COVID-19, que trouxe inúmeras novas demandas a toda a sociedade e especialmente à proteção dos mais vulneráveis.

De outro ângulo, observou-se que das 21 reuniões com atas publicadas, 16 ocorreram no ano de 2020: 14 delas entre os meses de julho e setembro daquele ano; 5 reuniões apenas no ano de 2021. Como já mencionado, não foi possível encontrar, até a finalização deste trabalho, registros de reuniões ocorridas após maio de 2021.

A primeira reunião do Comitê ocorreu no dia 17 de julho de 2020 (isto é, quase três meses depois da instauração do procedimento administrativo pelo MPPE), tendo como participantes das seguintes representações: Lar Presbiteriano Vale do Senhor, Secretaria de Desenvolvimento Social, Juventude, Políticas sobre Drogas e Direitos Humanos, Secretaria de Governo, Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde, CIEE, Centro de Referência Direitos Humanos – Margarida Alves, Centro Sony Santos, Escola que Protege, Conselho Tutelar da RPA 01, Conselho Tutelar da RPA 02, Conselho Tutelar da RPA 03 A, Conselho Tutelar RPA 03 B, Conselho Tutelar RPA 04, Conselho Tutelar RPA 05, Departamento de Polícia da Criança e do Adolescente – DPCA, OAB/PE, Fórum DCA Recife, Rede de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes em Pernambuco, FEPETIPE, 1a e 2a Vara de Crimes Contra Crianças e Adolescentes, além de integrantes da equipe técnica do conselho.

Já na abertura da reunião inaugural, a Secretária Executiva do Comdica fez saber diretamente que a formação do comitê ocorreu em razão de provocação do Ministério Público de Pernambuco, observação também reafirmada pelo Presidente do Comdica na oportunidade. Esse dado reitera o papel central que o MPPE teve para provocar a criação e instalação do Comitê, o que é reforçado pela menção, também pela Secretária Executiva, da utilização do Guia Prático para Implementação da Política de Atendimento de Crianças e Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência, elaborado pelo CNMP (BRASIL, 2019) para guiar os trabalhos iniciais, deliberando-se pela leitura do documento por todos os participantes.

Ficou igualmente anotado que o Comdica havia encaminhado ofícios para órgãos e instituições, solicitando a indicação de representantes para participação no comitê. Foi registrado que o Ministério Público, tendo instaurado um procedimento para acompanhar e

fiscalizar o Comitê, entendeu não ser cabível indicar representante para participar da comissão. Esse ponto específico, discutido em termos teóricos no item 4.4.3, revelou-se axial nas discussões trazidas tanto em reuniões seguintes, quanto nas entrevistas realizadas no âmbito deste trabalho, como se verá adiante.

O colegiado voltou a se reunir em 07 de agosto de 2020, e, assim como na reunião precedente, com representações bastante expressivas. Na oportunidade, informou-se do agendamento de reunião com membros do MPPE para tratar da consolidação do Comitê, os quais haviam se prontificado em contribuir. O registro se mostra importante porque indica que agentes do MPPE não se limitaram a instar o conselho para a criação e instalação do comitê, mas se disponibilizaram para dialogar sobre os trabalhos desenvolvidos, embora sem que integrassem efetivamente (oficialmente) o grupo. A discussão sobre tal decisão ensejou referências, pelo grupo, à Resolução nº 299/2009 do CNJ (v. 4.2.4). No debate, foi ressaltada a autonomia de cada município para construir fluxos conforme realidades locais, valorizando-se a importância de diagnósticos (v. considerações nos itens anteriores 4.2.2 e 4.2.5).

Ainda na mesma reunião, pontuou-se a atuação fiscalizatória do MPPE em dois momentos: a solicitação para que fossem publicizados, por meio de publicação no Diário Oficial, os nomes dos integrantes do Comitê, bem como o recebimento, pela Secretaria de Desenvolvimento Social, Juventude, Políticas sobre Drogas e Direitos Humanos, de expediente instando o órgão a responder sobre notificações de casos de violência, um diálogo que, segundo relatado, vinha sendo construído há anos.

Uma semana depois, em 14 de agosto de 2020, houve nova reunião, mais uma vez com número expressivo de participantes (39 integrantes, além de dois convidados) de diferentes representações institucionais que confirmam a importância da instância de discussões e deliberações em comento: conselheiros e conselheiras do Comdica, conselheiros e conselheiras tutelares, representantes de diferentes secretarias municipais, organizações da sociedade civil - dentre outras, OAB, Cendhec, Unicef, Visão Mundial - outros conselhos de direitos, serviços de atendimento, equipe técnica do TJPE, representante da DPCA. Nada obstante, a ocasião não invocou debates sobre o Ministério Público, embora a instituição tenha sido mencionada em duas ocasiões: a primeira em relação a um levantamento que teria sido feito pelo MP indicativo de que o bairro do Ibura, em Recife, concentraria a maior

ocorrência de violência sexual na cidade⁵⁰, e outra, novamente, quanto à importância do Guia Prático elaborado pelo CNMP.

A reunião de 21 de agosto de 2020 revelou-se particularmente importante para o tema do presente trabalho. Além dos 34 participantes, esteve, como convidado, o Secretário de Desenvolvimento Social do município de Vitória da Conquista, apresentada como pioneira na implementação da legislação de proteção tratada neste trabalho: tendo começado o processo em maio de 2019, informou-se a celebração, em janeiro de 2020, de Termo de Cooperação Técnica entre a gestão municipal e organização da sociedade civil de âmbito internacional (*Childhood* Brasil, entidade que trabalhou fortemente pela aprovação da Lei nº 13.431/2017, cf. item 4.2.2), tendo por objetos o assessoramento do município e a capacitação de toda a rede de atendimento⁵¹, tanto para a escuta especializada quanto para o depoimento especial.

Muito embora, mais uma vez, haja o registro de que o Comitê fora estruturado a partir da provocação do Ministério Público, foram relatadas dificuldades, na prática, para articulação e integração. Essa tônica foi realçada pela fala do convidado, que teceu críticas à atuação de membro da instituição ao se referir a uma reunião ocorrida em seu município:

“ (...) Promotor se virou e falou: “Olha por favor, com licença, eu gostaria de saber o horário que essa reunião irá terminar, pois estou com muitos processos para dar conta, como foi convocação eu estou aqui, mas quero dizer que não tenho muito tempo para ficar nesses debates intelectuais, porque os processos me aguardam.” Isso prova que a coisa não será tão simples, principalmente na área criminal. Pasmem é o Ministério Público que deveria ser o defensor da ordem jurídica, dos direitos difusos de crianças e adolescentes que nem mais existem, pelo menos em Vitória da Conquista está sendo assim, não sei da realidade de vocês.” (COMDICA, ata de reunião de 21/08/2020, p. 8)

Mais à frente, ao responder a uma pergunta, o convidado reitera sua percepção de que, historicamente, a participação de juízes, promotores e defensores nos debates tem sido baixa.

Outro registro digno de menção é a fala da Vice Presidente do Comdica, que afirma ter presenciado adolescentes algemados no Ministério Público, e que teria falado com Promotores e Juízes para que tal violência institucional não mais ocorresse. Adiante, em comentário a tal fala, o convidado outra vez critica o Ministério Público, o Judiciário e a Defensoria (Pública), dizendo que seus representantes não se percebem como parte do sistema de garantias em construções coletivas, sugerindo que o Ministério Público inserisse esse

⁵⁰ Não é mencionado na ata o ano ou a origem desse levantamento, que não consta dos autos do procedimento administrativo examinado. No relatório elaborado pela IDEARIO CONSULTORIA e THE LUCY FAITHFUL FOUNDATION (2020), há menção genérica a mapeamento do Ministério Público de Pernambuco com base em dados criminais de 2016-2018, que identificou as taxas mais altas de violência sexual no bairro do Ibura. Não foi possível buscar a origem desta informação.

⁵¹ O aspecto da capacitação da rede de atendimento, além de expressamente previsto na Lei nº 13.431/2017 e no Decreto nº 9.603/2018, é apontado como crucial para o funcionamento da legislação protetiva, tanto pelas pesquisas indicadas na seção 4.2 deste trabalho, quanto no próprio procedimento administrativo do MPPE (seção precedente) e nas entrevistas realizadas (seção seguinte).

conteúdo na formação inicial de seus membros, bem como realizasse curso de formação voltado àqueles em exercício. Ainda, declarou que os membros do MPPE que afirmaram não participar do Comitê, porquanto fiscais da lei, desconheciam a Resolução nº 299/2019 do CNJ, além das discussões nacionais a respeito, uma vez que haveria o dever de articulação interinstitucional, cujo ambiente seria o Comitê.

Um dos encaminhamentos da reunião, além da formação da Coordenação Executiva, foi o agendamento de encontro com o CAOPIJ, referência ao Centro de Apoio Operacional de Defesa da Infância e Juventude do MPPE, com função de articulação e apoio técnico (sem caráter vinculativo nem função correicional) aos membros da instituição na matéria⁵².

A pauta da participação do Ministério Público no Comitê foi retomada na 1ª reunião da Coordenação Executiva do Comitê, realizada em 26 de agosto de 2020: representante governamental frisou que uma das prioridades seria justamente a participação de órgão ministerial como membro do Comitê. Embora participantes tenham elogiado a atuação de um dos membros do Ministério Público de Pernambuco (então atuante na área criminal) ao promover audiências públicas, é sugerido o contato direto com a Procuradoria-Geral da instituição para solicitação de designação de representante para acompanhamento do Comitê.

Como se percebe, a discussão realmente mostrou-se central em vários dos encontros registrados nas atas.

A ata subsequente, datada de 28 de agosto de 2020, trata de um Grupo de Trabalho, no âmbito do Comitê, para discussão dos fluxos e gargalos da rede de Recife (GT Fluxos e Gargalos), reportando-se resistência de membros do Ministério Público e do Poder Judiciário à escuta especializada realizada no âmbito policial. Nesse ponto, a representação do departamento policial frisou a necessidade de se realizar tal escuta, para evitar que em decorrência do tempo da tramitação processual a criança ou o adolescente passe por outras situações de risco. Admitiu que até mesmo os atores da rede possuem dificuldade de compreensão do papel de cada um, podendo haver entendimentos diferentes.

Novamente foram registradas intenções de estreitamento das relações com o Ministério Público, dentre outras instituições, assinalando-se que em outra instância interinstitucional situada no âmbito da assistência social municipal (GT Risco de Crianças e Adolescentes) há participação do MPPE⁵³. De outra banda, cita-se provocação do Ministério Público estadual para a promoção de capacitações sobre a escuta especializada.

⁵² É oportuno registrar que esta pesquisadora assumiu, em 16 de janeiro de 2023 (portanto após o término da coleta dos dados da pesquisa) a função de Coordenação do referido Centro de Apoio, por designação do Procurador-Geral de Justiça.

⁵³ Em reunião posterior é esclarecido que a participação do Ministério Público se dá como órgão convidado.

Na ocasião, representante do Conselho Tutelar indicou ter oficiado ao Ministério Público a respeito da ausência de plantão noturno na delegacia especializada para o atendimento de crianças e adolescentes, tendo a partir desse movimento se resolvido a situação. Outra vez, portanto, a atuação do Ministério Público surgiu como fator importante para a rede municipal de proteção.

A partir do início de setembro de 2020, a periodicidade das reuniões do Comitê de Gestão Colegiada passa a ser ainda mais intensificada: foram 08 somente no mês – no dia 04 de setembro foram realizadas três reuniões em momentos diferentes do dia - e não apenas com os seus membros integrantes, mas com outras instituições reputadas importantes na articulação da rede. Esses encontros respondem, a nosso entender, às reiteradas colocações em reuniões anteriores quanto à necessidade de trazer outros atores aos debates do Comitê.

A primeira dessas reuniões ocorreu em 02 de setembro de 2020, entre a Coordenação Executiva do Comitê e a Polícia Militar de Pernambuco. Há novo assentamento de que o Comitê partiu da demanda Ministério Público. Ao final, informa-se que as atas das reuniões estavam sendo encaminhadas ao MPPE, consignando-se que o órgão acompanha e fiscaliza o andamento do Comitê.

Dois dias depois, em 04 de setembro de 2020, tanto a Coordenação Executiva do Comitê quanto o seu colegiado amplo se reuniram (reuniões distintas, na mesma manhã).

Na primeira delas, destaca-se a necessidade do calendário de reuniões, por conta de solicitação do Ministério Público. Na segunda, de âmbito mais dilatado, justifica-se demanda do MPPE sobre o aprimoramento dos fluxos de atendimentos, reconhecendo-se que objetivo principal do Comitê é a articulação entre os órgãos de SGD. Na ocasião, ficou ainda registrada a importância dos trabalhos do Comitê:

“(…) não [se] conhece outra capital no Nordeste e nem em outras regiões que esteja avançando de forma tão estruturada em relação à Lei 13.431/2017. Acredita que Recife, como historicamente já é pioneira em relação ao enfrentamento da violência de crianças e adolescentes, sendo mais uma oportunidade que as Redes de Recife têm de sistematizar um processo que possa servir de inspiração para outras cidades, podendo virar uma publicação, sendo bastante interessante, pensando no Brasil como um todo”. (Comdica, ata de reunião de 04/09/2020, p. 6)

A segunda das reuniões “externas” foi com a Defensoria Pública estadual, naquela mesma data, na parte da tarde, quando mais uma vez curiosamente se debate o papel Ministério Público, não se deixando de lado a referência ao material produzido pelo CNMP sobre o tema.

Na oportunidade, representante da Defensoria Pública estadual discorreu sobre a realização de várias reuniões com o MPPE e outros atores da rede, a fim de evitar a

revitimização da vítima, inclusive com efusivos elogios à atuação de membro ministerial com atuação na matéria. Outra participante relatou que audiências públicas promovidas pelo Ministério Público “com resoluções pareciam mínimas, mas que apresentaram um impacto na vida dessas crianças e adolescentes para serem escutadas, sendo importante fazer esse resgate” (Comdica, ata de reunião de 04/09/2020, p. 4). Escreveu-se que a ata seria encaminhada ao MPPE.

Em 09 de setembro de 2020, ocorreu reunião entre a Coordenação Executiva do Comitê e representantes do TJPE, sem registros relevantes, além da solicitação de representação do Poder Judiciário no Comitê e exposição do esforço permanente no sentido da pactuação de fluxos institucionais, inclusive com Juízes e Promotores.

A reunião entre a Coordenação Executiva do Comitê e o Ministério Público, através do CAOPIJ (assim então denominado) ocorreu em 11 de setembro de 2020. Somente dois membros do Comitê estiveram presentes (representantes da Secretaria de Desenvolvimento Social, Juventude, Políticas sobre Drogas e Direitos Humanos e do Cendhec), e dois Promotores de Justiça (entre os quais o então coordenador do CAOPIJ).

Já no início, o representante governamental à frente do Comitê deixou claro o propósito do ato, assinalando a experiência trazida pelo convidado de Vitória da Conquista/BA em reunião precedente e reforçando, de forma expressa, a importância da participação do Ministério Público no Comitê não somente enquanto fiscal da lei como em representação no colegiado. A seu tempo, a representante da sociedade civil indicou que várias instituições compõem o Comitê, e fez breve explanação sobre a dinâmica e periodicidade das reuniões. Como nas demais reuniões do Comitê, a tônica é centrada na dificuldade de integração da rede, e na importância de se evitar a revitimização de crianças e adolescentes. Repisou-se o caráter integrativo do Comitê, de acordo com o art. 9º do Decreto nº 9.603/2018. A questão da representação do MPPE no Comitê, contudo, surge como principal ponto.

Já ao iniciar sua fala, o coordenador do Centro de Apoio do MPPE destacou a impossibilidade de que participasse como integrante do Comitê do Recife, uma vez que seria inviável garantir sua participação em todos os Comitês de todos os municípios pernambucanos. Observou, entretanto, que o Centro de Apoio vinha atuando junto ao Comitê do Cedca, de âmbito estadual. Relatou a construção de uma pauta de capacitação sobre o tema envolvendo o MPPE, o Cedca, a Escola de Conselhos e a magistratura, ainda que não haja consenso em relação à escuta especializada, mesmo dentro das instituições. Após frisar a atuação de colegas, parabenizou a iniciativa do Comitê: “(...) tem que ser construída com a

essa Rede de Proteção, onde as engrenagens, não se tem como tirar uma para deixar a outra, porque muitas vezes funciona, mas forçando, o que se precisa é deixar toda a Rede integrada” (Comdica, ata de reunião de 11/09/2020, p. 4). Mais adiante na reunião, afirmou ter realizado pesquisa sobre a participação ou não de Promotores nos Comitês em outros Estados, tendo encontrado resultados variados; pessoalmente, disse não se sentir confortável em integrar os conselhos em relação às deliberações, levantando questionamento a respeito da paridade legal das representações (sociedade civil organizada e governo).

Outro membro do MPPE (com atuação criminal) rememorou e concordou com o entendimento das Promotorias de Cidadania da Capital sobre não ser cabível a participação do MPPE no Comitê como membro, mas apenas em atividade fiscalizatória, colocando-se à disposição para participação e colaboração. Frisou, ademais, a articulação entre as Promotorias que trabalham na prevenção e as Promotorias criminais.

Surge então a pauta do Ministério Público atuante em proteção às vítimas:

“O processo penal é focado e claro tem que ser com os direitos do réu, mas às vezes se esquece dos direitos da vítima. Chegavam às vítimas, ficavam esperando para serem ouvidas, e sabe-se que nesses casos de crimes sexuais, na maioria das vezes não existe flagrante, então a pessoa responde o processo em liberdade, e de repente chega o acusado e senta ao lado da vítima para esperar a audiência, e a vítima muitas vezes já chegava abalada, quando não era a vítima eram os familiares. Quando é a vítima, muitas vezes se consegue evitar esse encontro com o acusado, pois existe a sala do depoimento acolhedor, que se consegue isolar logo, mas existem as audiências, que vai ouvir a mãe e o pai. Pelo menos aqui na Capital, se conseguiu estabelecer um fluxo do acusado e de sua família, entrarem por outro portão. No início os Juízes falaram que não seria possível, mas após se reunindo e através de diálogos, conseguiu estabelecer esse fluxo. Sabe-se que existe uma dificuldade de estrutura, mas talvez com a boa vontade, isso muda. Imagine nos outros Fóruns do Estado, como esse (*sic*) encontros não devem acontecer? (...) porque infelizmente isso se repete, não sendo por má vontade, mas é por muitas vezes o judiciário está bastante atarefado e os Promotores também, e acaba que ninguém se preocupa com isso, mas a vítima está lá. Chega à (*sic*) família da vítima fica sentada em um banco, olhando a família do acusado sentada no outro banco.” (Comdica, ata de reunião de 11/09/2020, p. 4/5)

Foi ainda consignada em ata declaração do coordenador do CAOPIJ de que “o Comitê pode contar com o Ministério Público, mesmo que os Promotores não estejam compondo diretamente, e que o objetivo é conversar com toda a Rede de Proteção”, ao que respondeu a representante da sociedade civil: “mesmo o Ministério Público não estando compondo o Comitê, o bom é que se tem esse canal aberto para que possa estar nesse diálogo e reforçando a garantia do direito” (Comdica, ata de reunião de 11/09/2020, p. 7).

No mesmo dia 11 de setembro, na reunião do GT Fluxos e Gargalos, menciona-se a necessidade de devolutivas na Delegacia de Polícia Civil especializada e do Ministério Público nos casos em que se notifica a ocorrência de crime contra criança ou adolescente. A

rede discutiu que não é informado se a ocorrência gerou ou não “processo”, ponto que é reconhecido como grande fragilidade local, apesar da existência do CICA (integrado, entre outras instituições, pelo Ministério Público, como já mencionado na seção anterior), onde não há serviço de saúde ou mesmo possibilidade de perícia médico-legal imediata no local.

A seguinte reunião da coordenação executiva (18 de setembro de 2020) reflete preocupações com a continuidade dos trabalhos no Comitê Gestor diante das eleições municipais que se aproximavam. Outra vez, discutindo-se sobre as representações para a coleta de informações da rede, é referida a disponibilidade do MPPE para responder o formulário proposto pelo Comitê, ainda que não na qualidade de integrante. Nota-se mesmo que, em suas considerações, um representante da sociedade civil organizada demonstra uma certa confusão entre as instituições do Poder Judiciário e do Ministério Público⁵⁴.

Em outro momento, o presidente da reunião admite que, “com essa quantidade de pessoas que se tem”, não haveria condições de que fossem copiados os fluxos sugerido pelo (guia) do CNMP, “sendo tantas propostas e olhar para a realidade local” (Comdica, 18/09/2020, p. 7). Vê-se novamente um reflexo do descompasso entre as previsões da Lei nº 13.431/2017 e as diferentes realidades nos municípios brasileiros (v. itens anteriores 4.2.2 e 4.2.5). A novidade ficou por conta da indicação, pela Coordenadoria da Infância e Juventude do TJPE, de representantes para integrar o Comitê (servidores, não magistrados).

Há continuidade das discussões sobre a escuta especializada, indicando-se que o Ministério Público cobrava que a delegacia especializada “não se aprofundasse nessa escuta especializada, mas a DPCA diz que precisa de elementos mínimos para colocar no inquérito e poder fazer o encaminhamento e concluir” (Comdica, ata de reunião de 18/09/2020, p. 8). Foram discutidas tratativas sobre a contratação de consultoria (que, afinal, veio a produzir o relatório indicado na seção precedente), observando-se o registro de que o Ministério Público havia encaminhado dois ofícios com solicitações das atas de reunião do período, cujas aprovações ainda se encontravam pendentes.

A apresentação da proposta de consultoria ocorreu alguns dias depois, na reunião da Coordenação Executiva em 08 de outubro de 2020, tendo como produtos o assessoramento do Comitê para elaboração do fluxo de atendimento integrado, a consolidação de protocolo unificado de atendimento às crianças e adolescentes vítimas e testemunhas de violência, e a capacitação para implementação desses instrumentos, compreendendo 370 horas de trabalho.

⁵⁴ Reflexões sobre o desconhecimento dos papéis do Ministério Público pela sociedade geral são também trazidas nas discussões diante do material produzido nas entrevistas, conforme seção seguinte.

Na conversa sobre oficinas intersetoriais, menciona-se novamente a discordância do Ministério Público quanto às escutas realizadas nas delegacias de polícia, fora do depoimento especial propriamente dito (no Poder Judiciário). Sobre a elaboração de Plano Municipal de Enfrentamento da Violência Sexual ou Enfrentamento Violação de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, cogitado no encontro, esclareceu-se o MPPE não demandara sua elaboração; a demanda surgiu do próprio Comitê, a partir da leitura do Guia do CNMP, novamente citado. Vê-se, desse modo, o impacto amplo do material produzido no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, o que pode corroborar, segundo compreendemos, a assertiva de que a instituição Ministério Público exerce papel central no debate e na discussão de políticas públicas de proteção a crianças e adolescentes, como se apontou no Capítulo 4.4.

A última reunião dentre as pautas do ano de 2020 ocorreu no dia 06 de novembro, e nesta limitou-se o grupo a abordar questões metodológicas, burocráticas e de prazos para a consultoria, ainda que algumas reflexões sobre experiências de outros municípios quanto à escuta especializada tenham sido levantadas. Embora, ao final da reunião, conste designação de reunião semipresencial para o dia 12 de novembro de 2020, a próxima ata publicada já data de 26 de março de 2021.

O encontro inaugural do ano de 2021 reuniu a coordenação executiva, e, ao lado do resgate dos trabalhos desenvolvidos em 2020, foi trazida a necessidade de recomposição e atualização das representações no Comitê, especialmente diante das novas representações trazidas com as eleições municipais. Foi ainda apresentada demanda do Ministério Público, através de Promotora de Justiça atuante na Capital, sobre fluxo de atendimento a adolescentes grávidas, reconhecendo-se a necessidade de sua discussão dentro do Comitê. Há registro de declaração da presidência da reunião: “Mesmo o Ministério Público fazendo parte do comitê estadual, estão acompanhando muito de perto o comitê municipal” (Comdica, ata de reunião de 26/03/2021, p. 2). Além dessa, outras demandas do Ministério Público foram mencionadas: realização de formações para conselheiros de direitos e conselheiros tutelares, e regimento interno do Comitê, respondendo-se que ambas as demandas estariam em curso do atendimento.

Tal reconhecimento é, ainda outra vez, comprovação de que a atuação do MPPE para o atendimento integral de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência no Recife, no período em destaque, foi ativa e propositiva.

Na mesma reunião, reconheceu-se que a situação do atendimento a crianças e adolescentes em vulnerabilidade se agravou, ainda mais, com a pandemia de COVID-19, apontando-se a saúde mental como um dos principais gargalos.

Em 09 de abril de 2021 houve mais uma reunião da coordenação executiva, de cunho preponderantemente preparatório para a reunião plenária agendada para 30 de abril, oportunidade de discussão do regimento interno e apresentação do relatório elaborado pela consultoria contratada. Iniciou-se levantando a necessidade de alinhamento teórico com todos os componentes e com a rede de proteção como um todo, frisando-se a necessidade de congregar, no referido encontro, o máximo de representações, inclusive com convite ao Ministério Público. Houve nova menção à “sensibilização” da Procuradoria-Geral e de outros órgãos públicos, e novo apontamento sobre a demanda do MPPE a respeito do fluxo de atendimento para adolescentes gestantes.

Finalmente, em 30 de abril de 2021, reuniu-se o plenário do Comitê, tendo, dentre os pontos de pauta, a aprovação do Regimento Interno e a apresentação do diagnóstico contratado. Mais uma vez, contou-se com número expressivo de participantes (36 representações, além de dois convidados), e foram registradas mais de 3 horas de reunião. Não se registrou presença de representante do MPPE. É interessante ainda observar que esta plenária foi transmitida ao vivo pelas redes sociais e canal do *youtube* do Comdica, circunstância não observada nas anteriores.

Já no início, consta o registro: “(...) o comitê foi instituído inclusive por uma provocação do Ministério Público de Pernambuco em função do art. 9º do Decreto 9.603 de 2018, sendo o Decreto que regulamenta a Lei 13.431 de 2017 (...)” (Comdica, ata de reunião de 30/04/2021, p.2). Rememorou-se novamente o trabalho desenvolvido no ano anterior.

O regimento interno do Comitê foi aprovado por unanimidade, já tendo sido previamente distribuído aos integrantes do grupo. Após, houve longa apresentação quanto à legislação de base, da qual, pela pertinência com o tema deste trabalho e em conformidade com discussões anteriores, destacamos o seguinte excerto:

(...) quando estava com o Promotor de Justiça da área criminal e do Promotor da área civil da proteção e junto com juízes, pois era uma reunião com tema sobre os protocolos para o atendimento das crianças das comunidades tradicionais. O Juiz e o Promotor da área criminal falaram que esse negócio da rede de proteção é com a Vara da Infância, com a Coordenadoria da Infância e com a área de proteção, colocando não ter nada haver com a rede de proteção, por serem da área criminal. Existe uma má concepção e um desafio ao menos tempo, uma vez que quem julga, quem procectua [processa] a violência contra criança e adolescente são os promotores, defensores e juízes da área criminal e não da Vara de proteção, e isso cria um desafio extra (Comdica, ata de reunião de 30/04/2021, p. 7)

Como será exposto na seção de conclusões, essa falta de compreensão, entendimento e regramento interno do MPPE tem se mostrado de fato prejudicial à articulação do órgão com a rede de proteção.

Na exposição sobre os dados levantados pela consultoria externa, foram destacados dois principais gargalos locais: falta de fluxo de atendimento comum à rede de proteção e falta de protocolo único de atendimento integrado de crianças e adolescentes vítimas de violência. Outro ponto levantado indica insegurança quanto às notificações de violências na cidade do Recife, que não conta com mecanismo próprio para denúncia de violações de direitos de crianças e adolescentes. No entanto, ressaltou-se que existem outros gargalos, nomeando-se, dentre outros, o Sistema de Justiça e Ministério Público. Sobre este último, aduz-se que muitas vezes também seu representante faz perguntas de forma constrangedora a crianças e adolescentes em sede de depoimento especial, e que o órgão deveria impedir que advogados fizessem perguntas inadequadas. Não se mencionou detalhes, ou caso ou profissional específico.

Nota-se ainda que, embora se pontue a dificuldade de articulação entre varas judiciais e a “morosidade” dos processos, não se implica o Ministério Público, ao menos não expressamente nas atas, nessas questões. Nos debates e ponderações dos participantes mais ao final do encontro, um representante do conselho tutelar voltou a resgatar a instituição ministerial como pedra de toque nos encaminhamentos sobre a problemática do plantão para atendimento noturno de crianças e adolescentes.

Duas semanas mais tarde, em 15 de maio de 2021, novamente reuniu-se a coordenação executiva do Comitê. Dentre os informes iniciais, há menção a Audiência Pública com o Ministério Público sobre crianças e adolescentes em situação de rua, assim como à demanda sobre atendimento de adolescentes grávidas. A representante da assessoria contratada entendeu importante que os fluxos construídos fossem previamente remetidos para análise. Neste ponto, entendemos transparecer da ata uma certa tensão da coordenação em relação à extensão do papel que a consultoria deveria assumir frente ao Comitê.

Foram registradas dificuldades nas indicações oficiais para o Comitê, ressaltando-se a necessidade de interlocução com o Comitê estadual e relembrando-se a participação do MPPE neste último. A posição do Ministério Público em Vitória da Conquista é referenciada como superação de entrave então existente na articulação.

Percebe-se, nesse encontro, uma preocupação relevante com a sistematização do caminho que já fora até então percorrido, como o início dos trabalhos, a articulação com vários atores da rede, e a aprovação do regimento interno, para que seja deixado um legado:

“Esse trabalho é um legado importantíssimo, da construção desses fluxos, dos protocolos, e outra parte é do fortalecimento institucional de forma articulada, sendo um desafio histórico de quebrar fragmentação, constituir de verdade articulação no

sistema da garantia de direitos, pois este não existe sem articulação” (Comdica, ata de reunião de 15/05/2021, p. 9)

Quanto à avaliação do processo de aproximação com o Ministério Público, o que se relata na ata é que “não conseguiu chegar até o Procurador Geral de Justiça” (Comdica, 2021, ata de reunião de 15/05/2021, p. 9). Por outro lado, logo a seguir, a presidência da reunião declara que o Ministério Público, particularmente através das Promotorias de Justiça afetas na Capital, está “acompanhando cuidadosamente o trabalho que vem sendo realizado pelo Comitê” (Comdica, ata de reunião de 15/05/2021, p. 10), ainda que sem participação direta. Houve debate sobre a pertinência de se enviar o relatório do diagnóstico elaborado ao MPPE, diante da substituição de membro.

É digna de destaque a fala de representante que interveio para contextualizar de forma mais ampla a necessidade de garantir a participação de toda a rede no processo de construção desse atendimento integral:

“(…) necessário encaminhar o Relatório do Diagnóstico, até por que esses órgãos estão envolvidos direta ou indiretamente, e por terem participado da coleta dos dados, mas que todas as instituições recebam esse Relatório do diagnóstico formalmente, apesar ter a apresentação que está disponível no canal do Comdica no youtube. (...) não tem como garantir determinadas ações, sem recurso financeiro, e em algum momento tudo precisará ser publicizado para que a rede de proteção, os movimentos se apropriem disso para que possam também cobrar do Estado. O cuidado com a criança e o adolescente é uma ação a [da] família e a [da] sociedade, mas não pode desconsiderar que Estado tem um peso muito maior nisso, e no contexto bastante precário das políticas a disputa pelo fundo público está colocada. Então em que medida de fato vai garantir ou perseguir essa prioridade absoluta se não tiver a garantia de investimento. Do ponto de vista técnico não resta dúvida que será o melhor, pois o diagnóstico trouxe elementos que permite construir o melhor fluxo do ponto de vista da técnica, dos instrumentos que é importante, mas não necessário. Não é apenas isso que dará conta para que as coisas funcionem. Quando se tem uma rede política de fato constituída, se tem um arcabouço que permite ter a prevenção necessária para que essa situação de violência não aconteça, e nesse momento de pandemia (...) as coisas estão acontecendo, sabendo que o número é bem maior do que os processos recebidos, porque as subnotificações são grandes e precisa ficar muito atento a essas questões e movimentar com as outras frentes. O técnico, o instrumental é importante, mas sozinhos não darão conta.” (Comdica, ata de reunião de 15/05/2021, p. 14)

A última reunião registrada em ata, nos limites do presente trabalho, foi realizada em 21 de maio de 2021. Ainda nesse ato – mesmo 10 meses após a primeira reunião – anota-se que a discussão dos fluxos decorreu de demanda do Ministério Público. A pauta avança para outras demandas oriundas do MPPE: atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua e fluxo para atendimento de adolescentes grávidas.

Expostos vários dados sobre pesquisa realizada com crianças e adolescentes com vivência de rua, passou-se a apresentar o funcionamento do “GT Risco de Crianças e Adolescentes”, instituído pela Portaria Conjunta nº 01/2020 de 22/10/2020, já mencionado na

reunião de 28 de agosto de 2020, esclarecendo-se desta feita que o Ministério Público consta como convidado, pois “não poderia estar incluindo uma obrigatoriedade na execução de órgãos de outras esferas” (Comdica, ata de reunião de 21/05/2021, p. 7).

Sobre os cuidados com adolescentes gestantes, a representante da Secretaria de Saúde confirma que foi o Ministério Público que estimulou as profissionais da rede na reflexão sobre a execução dos serviços.

Estabelecido, na ocasião, o papel ativo que o MPPE adotou para tais fluxos, é vital frisar a observação feita por conselheiro do Comdica, atuante na área de saúde: a mera pactuação de fluxos não é suficiente sem o respaldo do financiamento das políticas públicas, tal como apontado no decorrer do item 4.2.2 deste trabalho. Registrou-se na ata:

“(...) cada vez o Ministério Público instiga e isso é muito bom, que se façam esses processos, mas antes é bom que ao iniciar a conversa, precisa ser claro. Não adianta tencionar (*sic*) os municípios com as fontes de financiamentos que a esfera federal repassa para o conjunto dos 5.500 (cinco mil e quinhentos) municípios. Se perder de vista isso, vai achar que os fluxos irão funcionar apenas por terem sido colocados no papel, e por ter a boa intenção do conjunto de pessoas que estão tentando fazer o trabalho intersetorial. Ministério Público não pode tencionar (*sic*) apenas os prefeitos dos municípios e os governadores dos estados, mas precisa tencionar (*sic*) o Governo Federal para garantia do financiamento. Existem outras esferas para não ficar caindo nas costas dos Prefeitos, secretários, dos trabalhadores das famílias. É como se fossemos culpados por não acontecerem às coisas (*sic*), quando não se garante o mínimo para se trabalhar. Colocou que deixou esse registro, com uma satisfação enorme pelo caminhar e de uma frustração talvez maior ainda, de dizer que tudo que foi construído, está sendo desconstruído, o que não é bacana e precisa se falar sobre. Vamos mostrar fluxo ao Ministério Público, ok, mas vamos e mostrar e falar que está se cobrando das prefeituras e governo dos estados, mas o que está se cobrando do Governo Federal? Ou se faz um grande movimento, ou não consegue reverter essa situação.” (Comdica, ata de reunião de 21/05/2021, p. 14/15)

Tal fala incorpora, no nosso entendimento, um contraponto ao caráter geralmente ambivalente observado na forma com que a sociedade civil interage com o Ministério Público na pauta sob exame. Na maioria das vezes essa referência mostra-se como de natureza tutelar (ARANTES, 2002), como se para conferir maior legitimização à arena de debates (senão, de que forma justificar a recorrência, em praticamente todas as reuniões, para representação formal do órgão no colegiado?). Contudo, nessa ocasião em particular, o que se percebe é uma demonstração de que sociedade civil organizada tem consciência e pode destacar seu papel independente do Ministério Público no jogo de forças políticas da democracia⁵⁵.

A análise das atas revelou, portanto, que o Comitê de Gestão Colegiada ligado ao Comdica manteve no período sob exame discussões maduras envolvendo a rede intersetorial de atendimento, ainda que não tenha sido possível verificar o avanço desses trabalhos a partir

⁵⁵ Sobre a discussão, remete-se à seção 4.4.1.

de maio de 2021. Ressalta-se ademais que as atas publicadas se mostram bastante detalhadas, e se constituem material riquíssimo para futuras pesquisas.

5.2 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Como uma das etapas da pesquisa foram realizadas sete entrevistas semiestruturadas, através das quais se buscou identificar, na experiência direta das pessoas entrevistadas – todas envolvidas no processo da construção de fluxos de integração de política de atendimento de crianças e adolescentes em situação de violência na cidade do Recife, no período sob análise – os aspectos reputados mais relevantes quanto à atuação ministerial examinada.

Optou-se por iniciar esta fase com três integrantes do MPPE atuantes em Recife/PE, todos com atribuições funcionais relacionadas aos direitos humanos de crianças e adolescentes. Em sequência, foram realizadas entrevistas com quatro pessoas que participaram diretamente das discussões do Comitê de Gestão Colegiada da Rede de Cuidados e Proteção Social das Crianças e Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência do Recife, nos anos de 2020 e 2021. As entrevistas foram conduzidas entre os dias 11 de outubro a 03 de novembro de 2022, nos locais e da forma de preferência das pessoas entrevistadas. 05 entrevistas foram feitas de forma presencial, e 02 através de videoconferência.

A metodologia seguida na etapa das entrevistas está detalhada no Capítulo 3.

Na redação da análise, será privilegiada a utilização da expressão “pessoa entrevistada”, independentemente do gênero do(a) interlocutor(a). Não serão nominadas as pessoas citadas durante as falas, a fim de garantir o sigilo das entrevistas, tal como consignado no TCLE e como previamente pactuado. As referências às entrevistas, no texto, serão feitas com utilização do número sequencial da entrevista (numeradas 1 a 7), e em alguns casos foram suprimidos trechos que pudesse levar à identificação da pessoa entrevistada, sem alteração do sentido da fala. A estratégia visou facilitar o estabelecimento de uma relação de confiança entre as partes, favorecendo que as respostas e os comentários ocorressem de forma franca e natural, minimizando preocupações com eventuais repercussões políticas/pessoais/profissionais das opiniões externadas.

Assim como para a análise documental, foram estabelecidas as categorias para análise:

- 1. políticas públicas:** de acordo com o entendimento de que a política de atendimento especial a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência se enquadra como política pública, portanto dentro do campo de fomento, fiscalização e acompanhamento pelo Ministério Público;

2. articulação: conforme previsão legal de articulação intersetorial e interinstitucional das políticas de atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência (BRASIL, 1990b; BRASIL, 2017b; BRASIL, 2018b);

3. integração: conforme previsão legal de integração de fluxos e protocolos para atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência (BRASIL, 2017b; BRASIL, 2018b);

4. fiscalização: papel tradicional da atividade do Ministério Público quanto à execução das políticas públicas;

5. participação: papel mais proativo do Ministério Público como parte do SGD e nas instâncias colegiadas que deliberam e controlam sobre políticas públicas de infância e juventude.

Em sequência, foram estruturados eixos para organização e apresentação dos dados, de acordo com os objetivos e com a pergunta de pesquisa, conforme se expõe a seguir.

5.2.1 Integração das políticas de atendimento a crianças e adolescentes em situação de violência na cidade do Recife: atuação do MPPE nos anos de 2020 e 2021

Ilustração 2 - Representação gráfica de entrevistas, eixo 1



Fonte: A Autora (2023)

O primeiro ponto de confluência para a análise do material coletado nas entrevistas foi o reconhecimento, por todas as pessoas entrevistadas, da importância fundamental do Ministério Público na pactuação interinstitucional das políticas de atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência em Recife. Embora essa posição fosse naturalmente esperada em relação aos membros ministeriais que participaram das entrevistas (o que efetivamente ocorreu), as demais pessoas entrevistadas, oriundas tanto de representação da sociedade civil quanto de setores governamentais, também destacaram a centralidade do MPPE para a criação e instalação do Comitê Gestor junto ao Comdica.

A atuação do Ministério Público na temática foi considerada *“imprescindível ... funciona como uma espécie de mola propulsora de todo esse processo, eu acho que em todas as vertentes”* (entrevista 1), com *“papel tanto de fomentador dessa articulação (...) como próprio agente e parte dessa articulação”* (entrevista 3) – revelando-se nitidamente a figura do Ministério Público como indutor/fomentador de políticas públicas, como tratado nos itens 4.2.1 e 4.2.2.

As entrevistas 3, 4, 5 e 6 corroboraram o indicado nas atas das reuniões (conforme item 5.1.2) e confirmaram que foi justamente a atuação do MPPE que provocou, de forma direta, a criação do comitê gestor no âmbito do Comdica:

se pegar o comitê só foi criado a partir das solicitações, dentro do procedimento administrativo. (...) cobrança do Ministério Público. Então a abertura do processo administrativo foi de suma importância. E ele também é importante no sentido de resgatar – porque no fluxo tem avanços e retrocessos em todas as áreas (...) Então o Ministério Público tem um procedimento administrativo aberto, com todo esse acompanhamento, resgata o que foi discutido lá atrás e não se perde o fio da história. Então o papel do Ministério Público nesse sentido foi central para a criação do comitê, porque a lei tem o seu papel, mas ninguém tinha nem se tocado da necessidade de criação do comitê (entrevista 3)

o papel do MP foi a própria cobrança pra instaurar e esse acompanhamento (entrevista 4)

(...) o próprio comitê só foi criado por demanda do próprio Ministério Público e que, assim, não só o próprio município tava alheio a isso, mas também o judiciário em alguma medida. Porque lá na legislação, tanto na lei quanto no decreto, tem uma série de coisas que era pra gente tá mais atento e que acabou passando, né? as coisas continuaram muito iguais, como se não tivesse uma legislação específica pra tratar dessas questões, entendeu? (entrevista 5)

(...) em Recife, eu vejo que o comitê, o MP demandou a estruturação do comitê Recife. Foi uma demanda do MP, muito salutar e importante, dentro da atribuição do Ministério Público mesmo, de provocar (entrevista 6).

Nenhuma das pessoas entrevistadas mencionou provocação externa (por exemplo, por parte de alguma entidade da sociedade civil organizada) para essa atuação específica do

órgão, o que secunda conclusão declinada no item 5.1.1 quanto à instauração de ofício do procedimento administrativo. Há apenas a referência, pela pessoa entrevistada 3, de que anteriormente ao procedimento administrativo atual havia uma demanda levada pelo conselho tutelar quanto ao encerramento do plantão especializado:

é porque lá atrás, na verdade, a atuação foi no sentido da... porque fechou o plantão da DPCA vítima, aqui em Recife, e tinha uma reclamação com relação ao atendimento dessas crianças vítimas nos finais de semana, no período noturno, que iam pro plantão central. Então a gente teve uma atuação, o estado não quis reativar o plantão a infância, e a gente viu que, pela lei, poderia uma delegacia especializada da área de direito humanos assumir. E aí se chegou à delegacia da mulher. Porque eles diziam que não existia um número suficiente de casos que justificasse manter o plantão da criança e do adolescente. (...) Mas aí veio a lei (...) um procedimento só pra acompanhar a efetividade do que tava previsto na lei. (entrevista 3)

Embora o *locus* de integração do MP com o restante do SGD seja amplamente fundamentado tanto na legislação específica da proteção infantojuvenil quanto na própria configuração atual da instituição (tópico 4.4), é interessante notar que um dos membros do MPPE mencionou perceber “*uma certa resistência, inclusive nacional, com relação à nossa participação como fomentador, como puxador dessa política, ou como partícipe do debate*” (entrevista 2).

A questão, segundo entendemos, perpassa o debate sobre a participação direta do Ministério Público nas reuniões do comitê de gestão colegiada da rede municipal – como discutido em caráter teórico no item 4.4.3 – e tem rebatimento na multiplicidade de papéis assumidos pelo Ministério Público na seara da proteção infantojuvenil.

O tema surgiu na maioria das entrevistas.

A pessoa entrevistada 2 referiu-se a resistência entre colegas que entendem que não devem participar dos comitês nem mesmo como convidados:

Então eu tenho essa visão de que existe uma resistência interna de ir como convidado... e com compor, eu até me filio a essa corrente de não compor comitês nem comissões de conselhos municipais e, quiçá, estaduais, porque eles deliberam. Na lei da escuta, eu me senti bem à vontade, porque como o comitê, ele não pode, o comitê estadual não pode deliberar política pro estado como um todo – porque o próprio decreto diz que cada município irá construir os seus comitês e os seus fluxos já que a realidade é diferente de um município pro outro – então no estado como vai ser fluxo de referência eu fico bem à vontade, vou pras reuniões, só não voto, não delibero. (entrevista 2)

Essa também foi a tônica de entrevistas realizadas com partícipes do Comitê de Gestão Colegiada do Comdica, alguns dos quais chegaram a imputar ao Ministério Público a ocorrência de impasses (“*retração nas ações*”, entrevista 5; “*gargalo significativo*”, entrevista 6) no avanço dos fluxos interinstitucionais propostos no comitê gestor do Recife:

Com o MP especificamente, a gente teve essa cobrança e teve outra cobrança da parte do Comdica também, de chegar e falar assim: olha, seria muito importante que

o MP ficasse não só como fiscalizador num papel um pouquinho mais distante que acaba que os tempos, as coisas vão acontecendo, e acaba meio que sabendo depois – por mais que cobre constantemente informações, acompanhe no miudinho o que tá sendo feito e até cobranças detalhadas em cima do que tá sendo feito, explicações de como tá acontecendo. Mas a gente vê um diferencial, principalmente que tem a relação com as outras instituições também. (entrevista 4)

(...) a gente sabe que a intervenção do Ministério Público é específica, né? Dentro do comitê, mas por exemplo se se tem a necessidade de discutir o fluxo, então é fundamental se ter esse momento de discutir junto ao sistema de justiça, aos órgãos de defesa e responsabilização e, assim, tanto a participação do Ministério Público, quanto da delegacia especializada foram dois pontos bem delicados, já que ainda são delicados, na verdade. Porque por mais que se tivesse havido articulações, por exemplo, as promotorias de infância, as promotorias da área protetiva elas participaram, por exemplo, do momento de discussão desse fluxo. Mas a gente não conseguiu mobilizar a Central de Inquéritos, por exemplo. As promotorias que officiam junto às varas de crime, ok, mas a Central de Inquéritos que é um ator fundamental não participou, por mais que a gente tenha mobilizado (entrevista 5)

Eu acho que, se o Ministério Público tivesse participando ativamente das reuniões do comitê, ou até compondo a coordenação colegiada (...) Então eu acredito que não teria acontecido o que está acontecendo em Recife. (...) que é exatamente, a gente conseguiu caminhar, elaborar todo o fluxo do protetivo – os fluxos estão prontos, inclusive os do TJPE, da área protetiva; o do MP da área protetiva está pronto. Prontíssimo pra ser executado. (...) Porém, onde a coisa tá emperrada ainda é na parte criminal, que compete à central de inquéritos. Nós, que eu lembre – foram enviados 5 convites pra central de inquéritos. Houve telefonema, houve articulação (...) a central de inquéritos não respondeu, não participou de uma reunião, então a gente não pode pactuar o fluxo do criminal. Isso impede exatamente a gente de fechar o fluxo da cidade do Recife. Porque não dá pra fechar uma parte e não ter fluxo completo. Não dá pra começar a fazer o protocolo se a gente não tem o fluxo pactuado (...) é um desgaste porque Pernambuco perde; Recife perde. Recife que estava na vanguarda, agora não está mais, porque outras cidades e outros estados estão avançando, que começaram bem depois de Recife. (entrevista 6)

Para a pessoa entrevistada 6, aliás, esta aparece como uma questão crítica e destoante da realidade em outros municípios brasileiros:

Foi uma demanda do MP, muito salutar e importante, dentro da atribuição do Ministério Público mesmo, de provocar. Porém, o Ministério Público de Pernambuco, ele não compõe oficialmente o comitê. Isso é destoante de outras cidades, e de outros estados, como por exemplo na Bahia, em Vitória da Conquista, o Ministério Público faz os dois papéis: o de controle e ele compõe o comitê. Em Brasília (...) Eles provocaram não a constituição do comitê, que já existia, mas a questão dos diagnósticos, da construção dos fluxos e dos próprios protocolos, mas eles também entendem que eles devem estar nos dois papéis. Nas cidades do Maranhão que eu estou acompanhando, também o Ministério Público tá nos dois papéis. Aqui em Recife, na minha experiência de acompanhar os comitês, tá sendo uma exceção. E eu pessoalmente não seja da área jurídica, eu acho que não sobrepõe, porque o Ministério Público tem a função de executar algumas atribuições previstas na lei, então ao meu ver ele pode estar como controlador em toda essa função aí que é jurídica e função do MP; mas ele também pode estar lá, no comitê, discutindo as atribuições, discutindo como eles estão implementando sobretudo a parte que compete à central de inquéritos, que é o crime, e que é uma coisa muito nova pra quem está no comitê, pra quem tá operando os fluxos e construindo os protocolos. Então eu vejo que o MP pode estar nessas duas funções sem se atropelar, sem sobrepor. (entrevista 6)

O enfoque para a posição do MPPE nesse ponto foi, portanto, majoritariamente crítico. Considerada a complexidade social e política que permeia as relações entre Ministério Público e sociedade civil, como já comentado, essa discordância parece natural quando veiculada através de pessoas estranhas à instituição. Contudo, a questão não passou despercebida nas entrevistas com membros, ainda que de forma velada.

Aliás, a maioria das entrevistas realizadas deixa claro que o maior entrave à atuação do MPPE para que o comitê gestor do Comdica pudesse avançar, nos anos pesquisados, foi a dificuldade de pactuações internas na instituição, principalmente em relação ao eixo da investigação criminal e propositura de ações penais.

A necessidade de integração da rede de proteção àquela de responsabilização foi frisada já na entrevista 1, na qual se indicou a pertinência de que sejam evidenciadas, no processo criminal, as providências de atendimento socioassistencial em favor da vítima:

É, muitas vezes falha isso. Eu não vou dizer que todas, mas muitas vezes falha. Principalmente nos processos, nos inquéritos antigos... Existem inquéritos antigos de crime cometidos contra crianças e adolescentes ainda ali, no início da adolescência, que se passam anos pra que aquele inquérito seja promovido a ação penal. Então isso é falha grande, eu acho que é falha maior ainda, porque aquele tempo todinho, se não chega ao conhecimento do promotor não vai haver providência alguma, às vezes. Então o sistema falha também aí. (...) Se a gente não tem o conhecimento, a gente não vai poder fazer os encaminhamentos que aquela pessoa precisa. (...) Às vezes não existe ali, naquele inquérito todinho que tramita há 4 anos, não se vê nenhuma medida de proteção. (entrevista 1)

Essas falhas, especialmente dentro do sistema de Justiça, também chamaram a atenção nas falas das pessoas entrevistadas 3 e 5:

Só o fato da criança ser ouvida na delegacia, ser ouvida novamente em juízo, a demora da oitiva em juízo, isso é um problema recorrente, né? a forma como foi pensado, houve uma boa fé, no sentido de que uma vara especializada no crime contra a criança seria bom, porque você teria um olhar mais especializado; mas gerou um volume de processos que eu acho que é enorme e que atrasa o resultado disso. A gente ouviu falar em audiências ou oitiva da criança depois de diversos anos que o fato ocorreu. (entrevista 3)

(...) no caso específico que veio na minha cabeça direto agora, toda a rede, com exceção do sistema de justiça, funcionou. Toda a rede. A revelação da violência aconteceu na escola, na verdade aconteceu no hospital, naquela época a menina estava com o braço quebrado... o hospital acionou o CRAS ou o CREAS, não me lembro, já era um caso de violência mais ou menos conhecido e se acionaram várias instituições e equipamentos e quando chega no sistema de justiça... (...) Em relação ao sistema de justiça, ter garantido de alguma forma o afastamento do agressor do lar, entendeu? Porque inclusive foi determinada a suspensão do poder familiar (...) e assim, a pessoa que agrediu a criança é a pessoa que leva a criança pra audiência. Como assim? E fica ali. Uma pessoa que agrediu não só a criança, mas violentava também a companheira e todos os filhos que tinha com essa companheira. Então tava todo mundo muito... se em algum momento a violência se retraiu foi porque a rede tava atenta, mas chegou no sistema de justiça e o sistema de justiça não foi capaz de dar uma resposta imediata pra aquela situação. (entrevista 5)

A análise dessas falas revela que violências institucionais têm ocorrido dentro do próprio sistema de justiça, o que evidentemente não chega a ser nenhuma novidade. Reconhecê-las e discuti-las, de preferência de forma conjunta com os diversos órgãos e serviços envolvidos, deve ser um imperativo de responsabilidade para todos os agentes que atuam na defesa da infância e da adolescência.

Ultrapassando o problema da articulação e integração externa do Ministério Público (isto é, com os demais partícipes do SGD), transparece que o desafio maior se apresenta dentro da própria instituição, entre membros atuantes nas diferentes áreas envolvidas, e especialmente entre as funções de proteção das vítimas e persecução criminal de agressores.

Veja-se que, diante de pergunta sobre a articulação interna da instituição (entre Promotorias com atribuições protetivas e Promotorias com atribuições criminais), a pessoa entrevistada 3 deixou evidente a existência de dificuldades:

(...) eu acho que não é uma articulação fácil. Eu acho que a gente precisa ainda melhorar bastante o diálogo entre as várias esferas, eu acho que a articulação tem sido um pouco partida. E essa experiência do comitê gestor, do Comdica, que tem chamado as várias esferas pra conversar, eu acho que ele tem evidenciado isso. Essa falta de coesão e diálogo dentro da própria instituição. Eu acho que essa matéria, a Lei 13.431, ela envolve, teria que envolver uma articulação interna da central de inquéritos com os promotores da área protetiva, com a gente também que articula o extrajudicial... e acho que ainda é muito incipiente. (entrevista 3)

Como possibilidades de superação desses entraves, a mesma pessoa coloca:

um dos caminhos é dentro do próprio procedimento administrativo, a gente buscar reuniões internas de pactuações e também reuniões como a gente vem fazendo aqui no procedimento, de chamar os órgãos... como a lei trata desse comitê gestor, ele meio que substitui o papel da gente de articulador; então eu tenho cobrado do comitê que faça o papel dele de articulador e de discussão do fluxo. Porque o que a gente precisa é criar um fluxo e protocolos para que todo profissional saiba como deve agir diante do fato concreto. (entrevista 3)

Parece-nos natural a necessidade de aprofundamento e amadurecimento do debate acerca dos papéis que o Ministério Público deve assumir na implementação dos fluxos interinstitucionais previstos na Lei nº 13.431/2017 e Decreto nº 9.603/2018, como já tivemos oportunidade de expor ao longo deste trabalho. Apesar das críticas, é possível admitir que essa delimitação ainda esteja sob discussão no município de Recife/PE – grande capital brasileira, com ampla rede de órgãos e serviços, e com demandas muitas vezes extremamente complexas – ainda mais quando se considera os anos sob enfoque: 2020 e 2021, no auge da pandemia de COVID-19, que ensejou mudanças profundas na sociedade humana, e que trouxe vários outros desafios, inclusive para a reunião de pessoas e ideias.

É curioso, aliás, que as entrevistadas não tenham tratado de forma mais aprofundada sobre essa circunstância. A pandemia de COVID-19 somente foi mencionada, e apenas de maneira *en passant*, em 3 das 7 entrevistas realizadas.

Na entrevista 2, mencionou-se o advento da pandemia COVID-19, pouco tempo após o Decreto nº 9.603/2018, como fator que perturbou as discussões sobre o tema: “*o decreto vê justamente esse debate que existiu nacionalmente na época que foi promulgado – infelizmente veio a pandemia depois – mas a falta dessa uniformização do eixo de responsabilização*” (entrevista 2). Na entrevista 4, a pandemia de COVID-19 foi mencionada no contexto das discussões sobre violência contra crianças e adolescentes em diálogos com diversas secretarias do poder público: “*(...) vejo que caminhou muito, inclusive de pautar a questão da violência e de fluxos na educação que antes não se via tanto nesse papel, nessa função e que com a pandemia notaram ainda mais essa demanda crescente (...)*” (entrevista 4). Na Entrevista 5, a pessoa entrevistada cita que o Comitê (de Gestão Colegiada) foi criado “*em plena pandemia*” (entrevista 5).

Por outro lado, e como destacado pela literatura (itens 4.2.2 e 4.2.4) a legislação em apreço trouxe em seu bojo diversas críticas e discussões, que impactam na qualidade e na efetividade da implantação de suas previsões, e não apenas para o Ministério Público.

Assim, as entrevistas também permitiram confirmar uma complexa relação entre avanços e críticas quanto aos preceitos da Lei nº 13.431/2017 e Decreto nº 9.603/2018. Em algumas, fica evidenciada na interlocução a importância da legislação para a proteção dos direitos humanos das crianças e adolescentes vitimizados, inclusive para uma mudança cultural das redes envolvidas:

(...) acho que a gente teve também uma preocupação de melhorar o fluxo de atendimento das crianças e dos adolescentes. Então eu cito o depoimento acolhedor, né, que já havia também aqui, mas a lei trouxe essa rotina como uma coisa cogente, que deve ser observada, uma coisa imperativa e faça parte da nossa rotina. Então, é, eu acho que melhorou bastante, principalmente aqui pra gente a questão do depoimento acolhedor... (...) Em 2017 (...) eu trabalhava num interior e não existia essa preocupação de se proteger (...) Sei lá, porque talvez a gente ficasse lá com tanta coisa pra fazer, é tanto ramo, né? De atribuição. Tantas atribuições que você não tem essa sensibilidade, essa percepção, de que ali é um caso especial, é um procedimento especial, é uma situação especialíssima (...) (entrevista 1)

a gente esquecia aquela vítima, a gente via aquela vítima apenas como uma produtora de provas. Interessante, isso, você não respeitar... é a lei, é um sujeito de direito. O ECA diz isso, acabou o código de menores, então a gente não via a vítima como um sujeito que não quer falar. Nisso você insistia, você revitimizava muito. A depender de como era feita a entrevista dessa vítima, você colocava palavras na boca, você poderia induzir uma resposta e além de punir um agressor, você também tava punindo a vítima com uma serie de abordagens equivocadas. Eu acho que a lei veio sim trazer esse aspecto mais humano e veio respeitar a posição da vítima (entrevista 2)

E eu acho que uma das coisas que eu escuto muito as famílias falarem, não só aqui, mas quando eu atendia lá na USP, foi feita uma pesquisa (...) para as famílias avaliarem o que tinha acontecido pós revelação de violência. A maioria das famílias, acho que foi mais de 80%, disseram que se eles soubessem que iam passar por tudo que passaram no sistema de proteção, no sistema de justiça, eles preferiam não terem revelado. E eu acho que é isso mesmo; essa questão da revitimização, de contar a história inúmeras vezes, e às vezes é passar por situação de perguntas desnecessárias, de pré-julgamentos (...) Então minha esperança na lei, é porque tem o fluxo; o fluxo é o caminho. Se a gente pactua o fluxo com todo o sistema de garantia de direitos, houve uma pactuação, houve um compromisso assumido, né? porque quando a gente faz um fluxo, depois tem a capacitação dos operadores do sistema, aí o protocolo é como? Então se nós tivermos seguindo o fluxo e dominado o protocolo – porque o protocolo é escrito, se a gente tem dúvida, vai lá... (entrevista 6)

Contudo, fazendo eco às críticas trazidas pela doutrina especializada (v. seção 4.2) também foram expostas críticas e dificuldades trazidas pela legislação, notadamente diante das realidades díspares vivenciadas em cada município brasileiro:

(...) o que eu acho que é o ideal é que a lei, quando veio, se baseou num modelo do Rio Grande do Sul, é um modelo de um centro, onde funcione um hospital – um centro médico e ali, dentro daquele centro de atendimento médico ter também os profissionais do CRAS, do CREAS, ter assistência social envolvida, o IML também nesse mesmo centro... pra que a escuta seja realizada por um único profissional e que nem precise a própria escuta especializada ser repetida. Da área da saúde, assistência, delegacia... (...) esse modelo ideal, é difícil da gente concretizar nas diversas realidades do Brasil. (...) Eu acho que serial ideal ter um centro único – ou próximo – com todos os serviços voltados pra essa criança vítima de violência. A exemplo do hospital da mulher, aqui. Pra a causa da mulher, eles conseguiram fazer isso aqui. Tem uma equipe do IML dentro do hospital da mulher, tem uma delegacia dentro do hospital da mulher. (entrevista 3)

Porque no fim, na minha cabeça, a lei é só pra fazer com que as crianças falem e toda a questão da proteção, ela acaba ficando muito focada no momento da escuta e é como se ela não importasse, nem antes nem depois. É como se se esgotasse no momento da escuta, pronto e acabou-se. Eu acho que isso não é proteção, eu acho que isso é demandar menos do que se deve demandar aos órgãos de proteção da criança e do adolescente, entendeu? Então tenho uma série de inquietações com relação a essa legislação (entrevista 5)

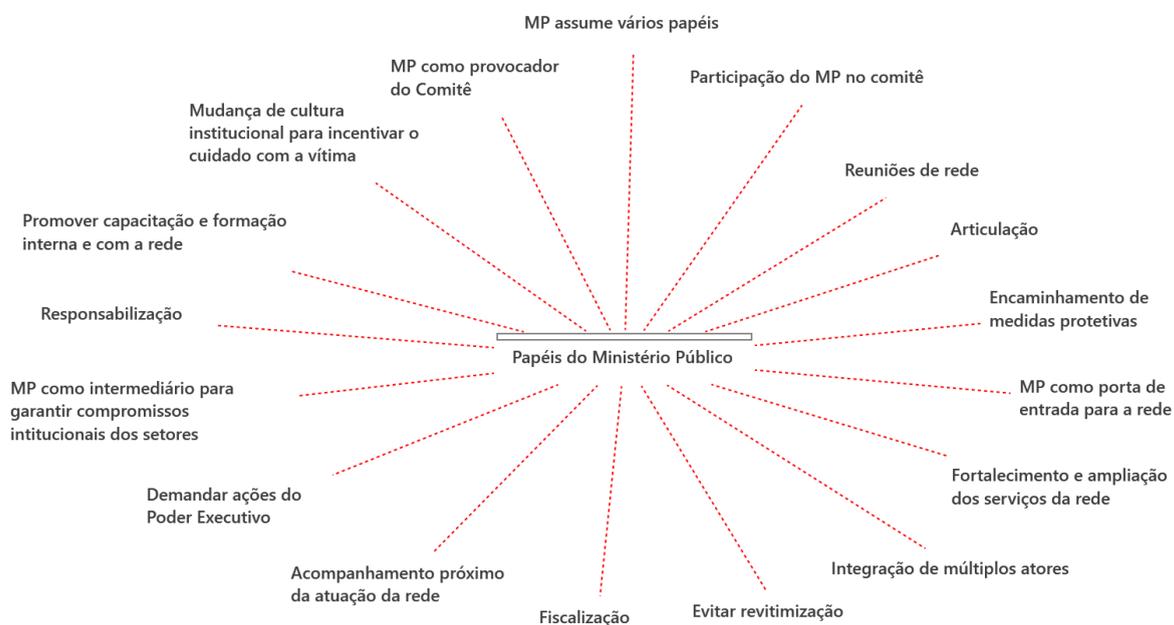
(...) eu não sei se você já reparou, mas quando fala lá na parte da saúde, o decreto não fala uma linha sobre a questão do abortamento legal e seguro. E o que a gente se depara com adolescentes que engravidaram e levaram a gravidez a tempo, uma vez que poderiam ter abortado, uma vez que a gravidez na adolescência (a depender da idade) pode ser bem prejudicial pra essa menina, então como é que não tem isso dito, entendeu? (...) Outra coisa da qual eu sinto falta é que a lei, ela se coloque como instrumento protetivo de crianças e adolescentes vítimas e testemunhas de violências, violências diversas que tão colocadas ali, qual é o sentimento que eu tenho? Que puramente você tem ali é algo voltado para o enfrentamento da violência sexual e nesse sentido de fazer com que essa criança ou adolescente produza uma prova que vai responsabilizar alguém. A responsabilização precisa acontecer? Precisa. Mas será que à custa de outro sofrimento pra essa criança e esse adolescente? E outra coisa: se a gente tem lá na legislação falando de violência institucional, porque é que a gente não tá falando aqui da violência que os adolescentes sofrem quando são apreendidos ou quando vão pra a FUNASE, por exemplo? Tá entendendo? Então tem coisas que a gente deveria ter discutido e que o Ministério Público poderia ter demandado também isso. Apontar outras violências e outros sujeitos que precisam também ser pensados nessa coisa toda. Me parece que hoje, basicamente, a gente tá pensando o enfrentamento da violência sexual,

construindo um fluxo de enfrentamento da violência sexual em que se privilegia de uma forma muito evidente a questão da produção da prova pra expor em processo. (entrevista 5)

Em que pese os entraves reconhecidos nas entrevistas, foram ricas as considerações trazidas através do reconhecimento dos vários papéis que o Ministério Público pode (deve) exercer no âmbito da política protetiva analisada.

5.2.2. Que papéis são apontados e reconhecidos ao Ministério Público?

Ilustração 3 - Representação gráfica de entrevistas, eixo 2



Fonte: A Autora (2023)

Avançando-se nos eixos da análise, percebe-se que a diversidade de papéis institucionais que o Ministério Público pode assumir nas situações de violências, isto é, o viés multifacetado da atuação ministerial, com ênfase na proteção e na promoção da cidadania, foi ressaltado pelas pessoas entrevistadas que integram a instituição, mas não tanto pelos outros profissionais ouvidos, o que pode sugerir o desconhecimento, pela sociedade brasileira, da amplitude e do escopo que a atuação do Ministério Público pode assumir.

Na entrevista 1, por exemplo, foi frisada a importância do trabalho do Ministério Público para além do viés punitivo mas sim em favor das vítimas:

Então eu acho que tem toda essa abordagem da questão da proteção mesmo, fazer os encaminhamentos. Aqui a minha vertente é mais o aspecto punitivo, a gente também procura dentro aqui da nossa atividade, que é limitada dentro do processo, mas

mesmo assim a gente tenta fazer os encaminhamentos também. (...) Então, a gente tem uma preocupação muito grande também em proteger essas pessoas, as pessoas das vítimas (...) Então se houver, se preferir preservar a vítima a condenar alguém, a gente vai preferir preservar a vítima (...) tem que ter essa percepção, tem que ter essa sensibilidade do público que você lida, do processo que você lida. (entrevista 1)

Na entrevista 2, visão semelhante se fez presente em diferentes momentos da interlocução. Ao lado da percepção de que “*enquanto Ministério Público, que a gente foi doutrinado só pro eixo de punição*”, surge a reflexão sobre a necessidade da instituição ampliar o olhar para a proteção:

(...) pra gente era muito simples pegar um procedimento da delegacia e dar uma remissão. A gente faria uma remissão e depois a gente esquecia. A gente só tinha a visão pragmática de responsabilização, inclusive do ECA. Então a gente pegava artigo 98, por exemplo o 98, fazia “vou dar uma remissão e esse menino tá usando droga, por que é que eu vou acionar a rede?”. Então hoje as nossas remissões aqui saem acumuladas com medida protetiva de drogadição, entende? Então o próprio eixo infracional já aciona o eixo protetivo.

A gente tem aqui também equipes da prefeitura, no primeiro andar, lá do outro prédio, a gente tem CREAS, justiça do trabalho, DRT que tira carteira profissional, nós temos um posto do título de eleitor, tudo no adolescente, tá? Nós temos uma pra tirar identidade... (...) então quando o adolescente chega naquele portão que tu entrou, o adolescente infrator em conflito com a lei, ele já é atendido por uma equipe (...) A gente dá uma remissão e ele já sai com todas as políticas e o engajamento, não fica aquele negócio de “pega um ofício”, não (entrevista 2)

Essas percepções são consentâneas, a nosso sentir, com o desafio maior que o Ministério Público brasileiro hoje contempla: congregar de forma articulada, na atuação de seus membros, papéis tão diversos quanto a persecução penal, a proteção da vítima individual em caso de direitos indisponíveis, e ainda a articulação de políticas públicas. E, como demonstrado no item 4.2.2, a pauta atual de protagonismo das vítimas é mote central para compreensão do microssistema protetivo infantoadolescente, notadamente quanto à sistemática de atendimento.

Com respeito à atuação do MP na implementação dos fluxos interinstitucionais nos casos de crianças e adolescentes em situação de violência, a pessoa entrevistada 3 deixou clara a sobreposição de papéis:

Com relação ao papel do MP, isso depende das várias áreas nas quais o Ministério Público atua. Na área do extrajudicial, ele tem um papel articulador importante para fomentar esse diálogo entre as várias esferas... porque a lei 13.431, ela traz um desafio enorme: ela envolve uma articulação não só do executivo estadual e o municipal, como também outras esferas de poder. Então o Judiciário, Ministério Público, o executivo... bom, estadual e municipal, então isso envolve uma complexidade enorme. (...) Então o papel do Ministério Público, eu acho que ele tem o papel tanto de fomentador dessa articulação – e aí através da instauração dos procedimentos administrativos que vão acompanhar, mas também como próprio agente e parte dessa articulação. Porque tem as promotorias criminais, tem as promotorias das centrais de inquéritos, tem as promotorias da proteção individual da criança... (entrevista 3)

Igualmente, na entrevista 2, membro do MPPE declara que *“nós somos do sistema de garantia de direitos, nós integramos enquanto membros do MP, nós temos que construir essa rede porque não é só o eixo de punição, a gente tem que pegar o de prevenção”* (entrevista 2).

Embora a instituição seja reconhecida como importante porta de entrada para a rede de proteção infantojuvenil, e eixo articulador de relevo, a linha de atuação ministerial voltada à proteção efetiva das vítimas foi referida como tendo deixado a desejar, ainda que em uma perspectiva mais ampla, como revelado na entrevista 5:

(...) eu acho que o Ministério Público deveria estar mais atento para outras ações protetivas que não fossem somente nesse momento da escuta da criança. (...) veja, eu acho que é uma tarefa pra ser cumprida rapidamente, né? ainda mais num contexto que não tem política. A gente tá vivendo um momento de esvaziamento e eu não sei como é que vai ser ano que vem com 95% do recurso da assistência cortada. (...) o Ministério Público deveria ser mais ativo nessa questão de demandar do executivo (entrevista 5)

É interessante observar que, dos três membros de MP entrevistados, dois avaliam positivamente o trabalho interinstitucional desenvolvido e articulado pelo Comdica, especialmente no esforço do início do comitê gestor da rede:

o Comdica é perfeito, tá? O Comdica aqui é perfeito. (...) o Comdica é referência; tá mais adiantado inclusive que o estadual. (...) a gente tem uma rede, nós fazemos parte dessa rede então a gente se ajuda. WhatsApp, telefone... então a gente faz os encaminhamentos, a gente tira dúvida... Pegamos casos difíceis, então vai e a rede toda se junta... (entrevista 2)

a criação do comitê de gestão colegiada eu acho que foi um avanço enorme e eles realmente assumiram esse papel; chamaram todos esses atores, ouviram, fizeram uma escuta em cada uma dessas reuniões, os CREAS, os CRAS, então toda a parte da assistência social, saúde, educação, eu acho que foi bem produtivo esse início do comitê gestor. (entrevista 3)

E apesar das censuras manifestadas em algumas entrevistas quanto à não participação de Promotores de Justiça da área criminal nas discussões do comitê gestor, transparece que outros membros da instituição permaneceram em constante contato com a rede de proteção:

Porque quando a gente construiu o fluxo, nesses comitês, no eixo protetivo, cada um apresentou seu fluxo e escolheram seu fluxo, elegeram sua porta de entrada e fizeram os encaminhamentos; (...) a gente tá preparando esse eixo, que hoje revitimiza – é uma revitimização institucional, inclusive – a gente tá tentando solucionar (...)” (entrevista 2)

(...) eu pedi informações pra o Comdica, eles não responderam o ofício, aí eu reiterei o ofício agora. (...) Aí se não houver resposta, eu vou marcar uma audiência com eles pra saber como é que tá, se o comitê gestor tá funcionando ou não tá... porque os próximos passos seriam justamente dessa articulação com delegacias, central de inquéritos, o próprio Ministério Público da área protetiva, defensoria pública; quer dizer, o sistema de justiça, né? o judiciário também, a coordenadora da criança e do adolescente... (entrevista 3)

elas chegaram – as promotoras – e disseram: estamos à disposição para alguma reunião específica que precise, que toquem e que vocês acreditem... nos chamem. E isso aconteceu, no fluxo específico do MP elas tavam participando. Mas aí o desafio

era que MP significava não só a coletiva delas que a gente chamava, que fiscalizava a gente, mas tinha a protetiva, a criminal, tinha o pessoal da central da inquéritos... então botar pra conversar todos esses atores era realmente um desafio. (entrevista 4)

participaram, as protetivas; os promotores que oficiam junto às varas de crime contra a criança (...) eles participaram. A ausência mesmo (...) foi da Central de Inquéritos, era importante porque é ela que vai atuar nesse momento de antecipação da prova, por exemplo, que é um momento crucial. (entrevista 5)

como cuidador de crianças, no meu cotidiano eu posso dizer que tenho o Ministério Público como parceiro, bastante mesmo. (entrevista 7)

Portanto, ao se considerar o papel fiscalizatório do Ministério Público na seara pesquisada, verifica-se que tanto para o início do processo (provocação para a criação do comitê) quanto no decorrer de suas discussões, o MPPE esteve presente e integrado aos demais atores do SGD, ainda que se precise acomodar no panorama as diversas críticas (já mencionadas) quanto ao modo de participação da instituição no colegiado de debates.

Ainda no escopo fiscalizatório da atuação do Ministério Público, é interessante trazer a lume uma consideração formulada por membro da instituição em uma das entrevistas, ao se mencionar a possibilidade de ação judicial de responsabilização pela falta da integração de políticas para atendimento de crianças e adolescentes vitimizados:

eu acho que a gente conseguiria muito mais, no diálogo, na articulação, do que na responsabilização especificamente. Eu vejo até em exemplos de ações civis públicas que a gente entra e tem até êxito positivo, mas só depois de não sei quantos anos. Quando os problemas se aumentam ao longo desses anos e a gente vê que articulando, chamando, no próprio procedimento e com todas as dificuldades e limitações que a gente tem, essa articulação consegue ter mais resultado do que ações de responsabilização. Da repressão. Eu sou mais pelo diálogo. (entrevista 3)

Em nosso entender, tal posicionamento revela e confirma o perfil institucional resolutivo, discutido na seção 4.4, que privilegia uma atuação propositiva e de construção, ao invés de uma postura meramente demandista e provocadora do Poder Judiciário.

5.2.3. Como a atuação do Ministério Público pode ser aperfeiçoada?

As entrevistas também revelaram algumas diretrizes para o aperfeiçoamento da atuação ministerial. Partiram inicialmente dos membros entrevistados algumas estratégias.

Já na entrevista 1, por exemplo, admitiu-se a necessidade de se operar uma mudança de postura por parte dos integrantes e da própria instituição (*“postura nossa mesmo, enquanto promotores de justiça, e institucional, de mais integração, de mais comunicação”*), com ampliação do foco na proteção das vítimas, reconhecendo-se que um dos desafios a serem enfrentados é a integração interna:

(...) a gente tem aquela preocupação principal que é de punir quem cometeu um crime. Então a gente se volta muito pra isso. O nosso foco, o nosso objetivo é

sempre “vamos buscar as provas do processo, vamos tentar tirar o máximo da vítima, tentar o máximo das testemunhas” pra gente conseguir a condenação daquele que cometeu o crime. Que é, claro, muito válido isso; é uma vertente então isso também funciona como proteção àquela pessoa que foi vítima de violência, mas eu acho que é isso, que talvez a gente precise de mais capacitação pra isso, de mais integração até com os outros setores daqui do Ministério Público que trabalham com a proteção. (entrevista 1)

Em semelhante viés, a pessoa entrevistada 2 demonstrou visão crítica sobre como os membros do Ministério Público podem ultrapassar as amarras burocráticas internas para alcançar resultados mediante integração ampla e sistemática com a rede (que é exatamente o propósito do comitê gestor previsto no Decreto nº 9.603/2018):

os promotores do Ministério Público de Pernambuco são ainda muito cobrados pelos resultados estatísticos (...) eu vejo os promotores também muito preocupados com o judicial. Então quando a gente vê uma rede fragmentada, não é só culpa da gente, como você mesma disse: nós integramos a rede. (...) o que eu sinto falta que eu noto é que alguns colegas não têm o perfil de fomentar essa articulação de rede. (...) eu acho que deveria estimular mais o extrajudicial. Você trabalhar o extrajudicial como política pública, você majorar, você valorar o colega promotor – até pra sua promoção, remoção, enfim – dependendo da sua articulação como resultado do eixo de proteção. (entrevista 2)

Novamente, a “desarticulação interna” do MPPE foi posta de forma bastante incisiva:

Porque isso é bastante contraditório, já que o próprio Ministério Público propõe a criação do comitê, de uma certa forma ele faz o controle desse comitê, porém eles não conseguem dialogar internamente (...) (entrevista 6)

Nesse percurso, e para uma contribuição mais efetiva com a integração intersetorial para atendimento de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, foi valorizada a realização de reuniões periódicas de rede, oportunidades em que o Ministério Público pode estreitar os laços com as demais instituições, órgãos e serviços envolvidos:

(...) eu acho que a gente tem que implementar, enquanto instituição, a reunião periódica com a rede – seja mensal, semanal ou quinzenal (...) aumentar a periodicidade da reunião de rede. Eu acho que a rede reunida, você fazendo elos, ganha mais eixos (...). Então se você tem uma reunião de rede você desburocratiza, você resolve na reunião. Eu acho que deveria ser fomentado no Ministério Público era aumentar as reuniões de rede para discutir os casos em concreto. (entrevista 2)

(...) a gente tava fazendo muitas audiências lá no MP, com todos os representantes do sistema de garantia de direitos pra saber como estavam andando os serviços prestados por esse sistema. Talvez essas audiências de formas mais regulares... (...) porque a gente sabe dos limites institucionais de todos os atores dentro do sistema de garantias. E a gente sabe, infelizmente, o quanto parece que gestão pública muitas vezes entende o Ministério Público enquanto só um cobrador das coisas e, às vezes, tem até receio dos promotores. A gente que tá na ponta entende de outra forma, a gente sabe que são nossos parceiros nisso, de inclusive nos dar voz até pra a própria gestão. Então quando o MP chama a gente regularmente, pra tá ouvindo a gente sobre as nossas demandas, as nossas dificuldades, sobre como eu sei que a gente tá funcionando; isso garante não só que eles estejam atentos a como as coisas estão funcionando, mas também permanentemente fiscalizando e cobrando do executivo o nosso trabalho. (entrevista 7)

Esse aspecto da necessidade de integração e aproximação interinstitucional também transpareceu na análise documental, como indicado na seção correspondente, sugerindo a importância de uma mudança de postura (interna e externa) para a construção de uma relação de longo prazo menos formal e mais rápida e efetiva entre os atores da rede de proteção infantojuvenil, como por exemplo a criação de um calendário de encontros para troca de informações e pactuações de encaminhamentos. Esse movimento pode, como sugerido nos resultados da presente pesquisa, resultar no fortalecimento e ampliação da capacidade de atuação da rede, com a conseqüente diminuição da revitimização, além de valorizar a importância e a potencialidade que pode resultar da atuação do Ministério Público como fomentador e articulador de políticas públicas.

Outro fator importante mencionado foi a necessidade de realização de capacitações dos membros para a atuação conforme a legislação específica:

o que eu acho é que tudo exige capacitações constantes. São situações que envolvem avanços e retrocessos e que o Ministério Público tem que estar sempre vigilante e sempre cobrando de todos os órgãos pra que essa articulação não se perca; então é fundamental o papel do Ministério Público como fomentador e articulador dessa política pública. (entrevista 3)

(...) precisa de um compromisso institucional mais declarado, tipo: a gente precisa que essas várias áreas atuem em cooperação pra coisa acontecer porque aí tem essa coisa institucional de falar que pra isso precisa de formação. E uma das coisas que a gente falava era que talvez um lugar estratégico fosse uma escola superior do Ministério Público, pra dar formação. A gente vai ter o fluxo, vai ter o protocolo, agora disseminar isso vai ser com formação. Formar multiplicadores e tudo mais, e o que a gente viu também foi a importância também de novas formações dentro de protocolos específicos da escuta especializada ou do depoimento especial. (entrevista 4)

O tema das capacitações já estava delineado na etapa da análise documental como recorrente, além de ser tratado de forma explícita no subsistema legislativo examinado.

Por fim, aponta-se que não passou despercebida a necessidade de fortalecimento da instituição através de readequação de sua estrutura pessoal e de apoio, diante do volume e da multiplicidade de demandas a serem atendidas:

(...) Mas a gente vê que a falta de articulação é também nossa, é pela fragilidade das instituições. Muitas vezes a gente quer acertar, mas não tem estrutura.(...) (entrevista 3)

Haveria possibilidade de respostas mais rápidas se houvesse essa participação direta mesmo. (...) E aí mesmo que não seja um promotor, mas seja um técnico do MP, poxa como ajuda no dia a dia, ajuda pra caramba e a gente sabe que essa é a realidade. (...) Faz a ponte. Aí eu acho que também cabe um olhar pra si assim, com todo o respeito, que também o MP precisa olhar pra si pra ter prioridade absoluta e ampliar suas equipes, promotores de equipes e tudo mais. Se a infância é prioridade, também tem que ampliar esse pessoal. (...) (entrevista 4)

De fato, para fazer frente a todos os papéis que deve assumir e demandas que deve

acolher, cumpre ao Ministério Público reconhecer a necessidade de alocação prioritária de recursos em favor das crianças e adolescentes, em especial os que estão ou estiveram em situação de violência. Tal conclusão decorre diretamente do comando estampado no art. 227 da Constituição Federal (garantia de prioridade absoluta), assim como do parágrafo único do art. 4º do Estatuto, que impõe a primazia infantojuvenil para receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias, no atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública, na preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas, e na destinação privilegiada de recursos públicos (BRASIL, 1990b).

A própria Recomendação nº 33 do CNMP reconhece:

o número de equipes técnicas interprofissionais ou multidisciplinares a serviço do Ministério Público em todo o País é extremamente reduzido, o que tem causado sérios problemas relacionados à análise, encaminhamento e efetiva solução dos casos atendidos, em prejuízo direto às crianças, adolescentes e famílias atendidas (BRASIL, 2016, p.2)

Tais elementos, realçados nas entrevistas realizadas no âmbito desta pesquisa e visualizados conforme seguinte representação gráfica, podem servir como parâmetros e sugestões tanto para a valorização da atuação do Ministério Público brasileiro na defesa de crianças e adolescentes, quanto para impulsionar uma possível mudança de cultura institucional mais voltada à proteção efetiva das vítimas, como ressaltado no capítulo 4, sobretudo item 4.2, impactando positivamente o processo de implementação da Lei nº 13.431/2017 e Decreto nº 9603/2018 nos municípios brasileiros.

Ilustração 4 - Representação gráfica de entrevistas, eixo 3



Fonte: A Autora (2023)

6 CONCLUSÕES E PROPOSIÇÕES

Como exposto no Capítulo 3, este trabalho partiu de duas hipóteses: a) a atuação do MPPE influenciou o processo de implementação, na rede da cidade do Recife/PE, das políticas públicas locais de proteção a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência; b) a atuação institucional não foi suficiente para a efetiva integração do atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência na cidade do Recife/PE.

Com base nessas suposições, foi formulada a pergunta de pesquisa nos seguintes termos: como o Ministério Público de Pernambuco atuou, nos anos de 2020 e 2021, para induzir e fomentar a integração das políticas de atendimento no Município de Recife/PE, em relação à rede de proteção local, e quais os principais entraves para que essa atuação contribuísse com a concretização dessa articulação intersetorial?

Realizadas as etapas previstas para a pesquisa, e apresentadas análises detalhadas de cada uma das fontes de dados utilizadas, cumpre agora apresentar de forma sintética as conclusões, avançando para a formulação de proposições voltadas à otimização e ampliação dos resultados da atuação do Ministério Público. Através da triangulação de dados obtidos a partir de diferentes fontes, foi possível traçar diferentes visões de um mesmo panorama, e assim avaliar a atuação do MPPE, na cidade e no lapso temporal recortados, para a pactuação intersetorial no atendimento a crianças e adolescentes em situação de violência.

Antes, porém, deve-se novamente evidenciar os pressupostos que nortearam esse exame.

O primeiro diz respeito ao perfil atual do Ministério Público, que envolve uma atuação fortemente voltada à resolutividade e permeabilidade com a sociedade, em busca da garantia efetiva dos direitos humanos. Para a consecução de tal objetivo, é necessário fomentar e articular a implementação de políticas públicas adequadas, que concretizem os direitos e garantias fundamentais constitucional e legalmente previstos. No campo da defesa da infância e juventude, o caráter da atuação ministerial assume especial protagonismo, como já indicado.

Uma segunda premissa envolve a limitação das atribuições da instituição, que não deve se substituir primariamente às instâncias diretamente responsáveis pela formulação e implementação das políticas públicas de proteção infantojuvenil. No caso das crianças e adolescentes vitimizados, a tarefa de articular, mobilizar, planejar, acompanhar e avaliar as ações da rede intersetorial especial, de acordo com a Lei nº 13.431/2017 e com o Decreto nº 9.603/2018, cabe ao Comitê de Gestão Colegiada criado e mantido pelos CDCA, como

instância deliberativa e controladora das ações para a defesa de crianças e adolescentes, em todos os níveis (art. 88, II, do Estatuto).

Um terceiro aspecto considerado é que a capacidade do Ministério Público na indução de políticas públicas de proteção a crianças e adolescentes está inextricavelmente ligada à qualidade e legitimidade social de sua participação no SGD. Como um dos atores do sistema – que não envolve relação de hierarquia entre os partícipes – o Ministério Público assume papéis diversos, ora como órgão de fiscalização, ora de responsabilização, ora atuante na proteção direta, como porta de entrada. Essa multiplicidade de papéis conferidos à instituição funciona tanto como fator que embasa e realça sua importância dentre as demais instituições ligadas à defesa dos direitos humanos quanto, por sua complexidade, como chave para compreensão das dificuldades de articulação interna do órgão.

Partindo-se dessas premissas, esta pesquisa voltou-se à atuação no MPPE na integração das políticas de atendimento no Município de Recife/PE, em relação à rede de proteção local, nos anos de 2020 e 2021.

Não se ignora que os anos examinados sofreram diretamente os múltiplos impactos trazidos pela pandemia de COVID-19. Considerada a pior crise sistêmica do planeta, a pandemia de COVID-19 trouxe consequências em praticamente todas as áreas da sociedade humana, com efeitos ainda não totalmente mensurados, sobretudo econômicos e sociais (UNITED NATIONS, 2021). Na América Latina, o quadro foi ainda mais grave:

Embora esperada, a chegada da pandemia à América Latina encontrou um continente enfraquecido pelo modesto crescimento econômico, quando comparado aos demais continentes; seu setor público (saúde, ciência e educação) debilitado pela redução dos investimentos em políticas públicas, como consequência das políticas de austeridade fiscal; com maior instabilidade política do que na década anterior; e enfraquecido em seus vínculos regionais pelo esgarçamento de estruturas como a UNASUL (União de Nações do Sul), o Mercosul (Mercado Comum do Sul), a OEA (Organização dos Estados Americanos) e a implementação tímida da CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos). Uma justaposição de debilidades se apresenta em vários países da região, onde a escassez de recursos aliada aos conflitos nacionais são potencializados pelas fragilidades dos instrumentos de governança regional, que por sua vez já sofriam os efeitos do enfraquecimento dos instrumentos de governança global, incluindo a própria OMS (Organização Mundial da Saúde). (LIMA, BUSS e PAES-SOUZA, 2020, p.3)

Um primeiro aspecto a se consignar da pesquisa, portanto, diz respeito a tal conjuntura: todos os movimentos relatados (tanto do MPPE quanto da rede de proteção infantojuvenil recifense) ocorreram justamente nos anos cruciais da pandemia de COVID-19 (2020 e 2021), e, ainda assim, os atores envolvidos buscaram alternativas no esforço de implementação da legislação protetiva em favor de crianças e adolescentes vitimizados. Não se cuidou apenas do início da implementação de uma normativa em vigor desde 2017/2018

(respectivamente a Lei nº 13.431/2017 e o Decreto nº 9.603/2018), mas igualmente de seu avanço, ainda que parcial. Nesse sentido, observou-se que praticamente todas as reuniões realizadas ao longo desse tempo foram feitas de forma remota, por videoconferência, e que no ano de 2020, com o início das atividades do Comitê de Gestão Colegiada do Comdica, houve acelerado desenvolvimento das tratativas para integração dessas políticas especiais de atendimento, embora em 2021 tenha sido perceptível um arrefecimento dessa caminhada. Não foi possível coletar documentos indicativos da realização de reuniões posteriores a maio de 2021, por ausência de registros publicados no sítio eletrônico do conselho.

A despeito disso, restou manifesta uma significativa demora da rede recifense na construção dos fluxos intersetoriais, não se podendo deixar de registrar que a permanência dessa situação pode significar violação da legislação de direitos humanos de crianças e adolescentes. Esse quadro, contudo, como indicado no Capítulo 4, é ainda comum na maior parte dos municípios brasileiros, sendo certo que a responsabilidade pela implementação da lei não se concentra no Ministério Público, mas recai precipuamente sobre o Poder Executivo (nas três esferas), que deve estruturar a rede para tanto, em termos materiais e humanos.

Tal conjuntura, todavia, reclama do Ministério Público brasileiro uma atuação mais enérgica e de escopo nacional voltada à efetiva implementação da legislação, ainda que se reconheça que as questões práticas envolvidas encontram óbices na disparidade social, econômica e organizacional dos municípios e das diferentes regiões do país. Esse desafio, contudo, precisa ser enfrentado, sob pena de a instituição se furtar à sua função constitucional de fiscalização do cumprimento da lei e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes, mormente se considerado o alargado lapso de seis anos desde sua aprovação.

Um caminho possível seria a edição, pelo CNMP, de normativa focada em tal objetivo, com o estabelecimento de parâmetros para a atuação ministerial especificamente voltada à implementação do regramento protetivo sob comento, através de regras capazes de estimular que, em cada município, haja integração funcional apta a dialogar com a rede de proteção, de modo a facilitar o estabelecimento de fluxos para rápida resposta e pronto atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência. Embora o Guia Prático elaborado pelo CNMP (BRASIL, 2019) traga sugestões de atuação e de fluxos, e se destine precipuamente a Promotores e Promotoras de Justiça com atribuições em matéria de infância e juventude e criminal (repressão de crimes contra crianças e adolescentes), o material não tem força diretiva para a atividade fim, servindo apenas como referência de apoio.

Nesse sentido ressaltamos que está em tramitação no referido Conselho Nacional a Proposição n. 1.00252/2023-97, que busca dispor sobre a atuação integrada do Ministério

Público para a efetiva defesa e proteção das crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência. O regramento proposto estabelece estratégias internas que, em consonância com a pesquisa realizada, mostram-se imprescindíveis para mais uniformidade e otimização na articulação interna do órgão, em diferentes vertentes, nos âmbitos da saúde, da assistência social, da educação, da segurança pública, dos conselhos de direitos, dos conselhos tutelares, do sistema de justiça. Tais medidas mostram-se necessárias para valorizar a atuação do Ministério Público brasileiro em favor do atendimento a crianças e adolescentes em situação de violência, não apenas no cumprimento das leis já referidas, como igualmente para reafirmar o perfil resolutivo e participativo que atualmente se espera da instituição.

É certo que a problemática da uniformização da atuação ministerial, neste país tão amplo e diverso, não é de simples resolução. Embora a elaboração de uma normativa única editada pelo órgão de controle administrativo nacional certamente impacte a atividade diária dos membros do Ministério Público em todo o território nacional, não se desconhece que há uma multiplicidade de atuações e interações com a sociedade e dentro da própria instituição, em cada um de seus ramos e mesmo dentro de uma mesma unidade administrativa.

São muitos os Ministérios Públicos dentro dos Ministérios Públicos. Contemplando-se diferentes estudos críticos sobre a instituição, não se mostra metodologicamente viável construir um juízo genérico sobre um perfil dito unificado da instituição (ROS, 2009).

No panorama observado em Recife/PE, essa pluralidade foi novamente constatada, e em diferentes aspectos.

Inicialmente, os dados coletados permitiram identificar que a atuação do MPPE influenciou de forma decisiva o início do processo de organização intersetorial das políticas públicas locais de proteção a crianças e adolescentes vitimizados, em Recife/PE. Esse reconhecimento encontrou respaldo em todas as fontes pesquisadas.

Da análise do procedimento administrativo do MPPE, cotejado com os registros em atas de reunião do Comitê de Gestão Colegiada do Comdica e entrevistas realizadas, constatou-se que foi somente após atuação extrajudicial prolongada de Promotoria de Justiça com atribuição afeta à defesa dos direitos difusos e coletivos de crianças e adolescentes na capital que o Conselho Municipal iniciou e deu continuidade à instalação do Comitê pertinente, criando um espaço interinstitucional e com forte participação da sociedade civil organizada para discussão dos principais temas, entraves e fluxos da rede de proteção local. Nesse sentido, o MPPE apareceu, de forma clara, como ator central em seu caráter de indução e de fiscalização de políticas públicas.

Por outro lado, verificou-se que a atuação da instituição não foi suficiente para a

efetiva implementação da integração das políticas de atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência na cidade do Recife/PE. Vários fatores contribuíram direta ou indiretamente para esse resultado.

Inicialmente, tem-se a influência negativa da pandemia de COVID-19, como referido. Nos anos de 2020 e 2021, todo o contexto das políticas públicas, especialmente aquelas voltadas à proteção dos mais vulneráveis, precisa ser compreendido sob as limitações daquele cenário. Ainda mais na conjuntura de uma política de proteção especial que é ou deveria ser, na sua essência e por imperativo da legislação correspondente, integrada intersetorialmente.

Nada obstante, a pesquisa documental e as entrevistas trouxeram poucos dados específicos sobre esse impacto, que não surgiu como fator determinante na temática sob estudo, exceto quando uma das pessoas entrevistadas (entrevista 2) reconheceu que o advento da pandemia de COVID-19 logo após o início das discussões sobre a (então) nova legislação afetou de forma negativa a pactuação de fluxos. É digna de menção, ainda, o registro de que, em uma das atas das reuniões do Comitê de Gestão Colegiada do Comdica, houve importante debate sobre o agravamento das vulnerabilidade de crianças e adolescentes no contexto pandêmico, apontando-se o cuidado da saúde mental como um dos principais gargalos na cidade do Recife.

Ultrapassado esse fator global inafastável, restaram identificados como principais entraves para que a atuação do MPPE, no recorte pesquisado, fosse potencializada:

- Dificuldades de articulação interna da instituição, considerando os diversos membros que atuam na temática da infância e juventude, todos com independência/autonomia funcional, e em diferentes searas (criminal/cível/socioeducação/proteção);
- Dificuldades de diálogo direto e desburocratizado com o Comdica e com o Comitê Gestor, gerando necessidade de manejo de diversos ofícios, quase sempre com necessidade de reiteraões;
- Questionamentos reiterados de integrantes do Comitê Gestor do Comdica quanto à não participação do MPPE como membro integrante, gerando desgastes na relação continuada entre as instituições atuantes;
- Necessidade de capacitações conjuntas da rede de proteção sobre a legislação de proteção a crianças e adolescentes vitimizados.

O primeiro aspecto se mostrou fulcral na pesquisa, principalmente nas entrevistas e na análise das atas de reuniões.

Se a integração das políticas de atendimento é mandamento legal principal para a

integralidade da proteção a crianças e adolescentes em situação de violência, a mesma integração que o Ministério Público reclama às demais instituições públicas e organizações sociais deve ser parâmetro para a interlocução interna entre seus membros, em diferentes áreas de atuação, o que, do que coletado na pesquisa, não vem ocorrendo, ao menos não de forma sistemática e institucional⁵⁶.

No caso das Promotorias de Justiça do Recife, concluiu-se que a existência de eixos diferentes e concomitantes de atuação causou (nos anos pesquisados) uma certa dificuldade para as pactuações dos fluxos municipais gerais da instituição com o Comitê Gestor do Comdica, notadamente no eixo da responsabilização da parte agressora/violadora de direitos (aspecto criminal). A despeito de existirem duas Promotorias de Justiça criminais exclusivas para atuação em ações penais relativas a crimes contra crianças e adolescentes, o recebimento e o encaminhamento de inquéritos policiais correspondentes é feito anteriormente, através da Central de Inquéritos da Capital, que se relaciona diretamente com as delegacias de polícia. Isso significa dizer que o membro ministerial que recebe a investigação policial para análise e instaura, se entender cabível, o processo criminal não é o mesmo que, uma vez recebida a denúncia, passa a acompanhar o feito.

Essa situação, por si só já complexa em termos institucionais, reclama ainda por vezes uma complementação de atuação por Promotorias de Justiça com atribuição protetiva na tutela individual, ou ainda em Promotorias que atuam perante Varas de Família no Judiciário, como ocorre por exemplo nos casos de violência doméstica. A fiscalização geral e o acompanhamento sistemático do Comdica e da articulação provocada pelo Comitê Gestor ficam, por outro lado, sob a condução de outras Promotorias de Justiça, com atribuição na tutela dos direitos difusos e coletivos da infância e juventude.

Embora seja evidente que a independência funcional é um dos princípios fundadores do Ministério Público contemporâneo, por ser garantia constitucional e pilar estruturante, a ausência de hierarquia entre seus membros não precisa ser, nem pode ser, compreendida como um escudo inexpugnável que acabem periclitando necessidades *finalísticas* da instituição. Essa ponderação atinge de forma mais direta as construções coletivas com atores externos (como, no caso desta pesquisa, a intersetorialidade do atendimento de crianças e adolescentes vitimizados), e fragiliza o potencial de resolutividade da atuação ministerial junto à sociedade.

Não tendo sido encontrados nas fontes pesquisadas registros da realização de reuniões

⁵⁶ Aqui há interessante correlação com a assertiva de Fábio Kerche no sentido de que “o fato de uma comarca ter um promotor atuante em questões cíveis parece depender mais do acaso do que de incentivos gerados por mecanismos institucionais” (KERCHE, 2014, p. 117)

internas entre órgãos do MPPE para discussão do tema e ajuste de entendimentos, compreende-se que tal prática, especialmente se feita de forma sistemática, poderia encurtar as distâncias observadas, sendo esta mais uma proposição oferecida neste trabalho.

Porém, ainda que ultrapassando o período de tempo focado na pesquisa para o momento atual, não seria possível concluir este estudo sem considerar as obrigações assumidas pelo MPPE através do Acordo de Cooperação Institucional nº 124/2022. Dentre as atribuições assumidas pelo órgão, há expressamente a de elaborar um regramento interno para adequar as atividades dos membros em cada uma das áreas envolvidas nos casos de violência contra crianças e adolescentes. Impossível saber se tal instrumental poderia servir como vetor transformador. No entanto, parece ser esse o caminho adotado por outros Ministérios Públicos estaduais, além de proposta no âmbito do CNMP, como referido.

Na pesquisa empírica realizada, apresentou-se também fortemente a dificuldade de articulação entre o MPPE (enquanto instituição única) e órgãos e serviços da rede de atendimento, ainda que em atas de reuniões e em entrevistas tenham sido tecidos elogios à atuação funcional de um ou outro membro. O padrão crítico ao aspecto participativo ou articulador do Ministério Público repetiu-se em 3 das 4 entrevistas realizadas com pessoas de fora da instituição que atuaram no Comitê do Comdica. Quanto ao papel fiscalizador, houve sim o reconhecimento inequívoco.

É como se as partes não correspondessem ao todo, e vice versa. Talvez esse problema seja observado em todas as organizações, públicas ou privadas. Mas, como membro da instituição com anos de atuação especializada na área da infância e juventude, esta pesquisadora olha para os dados coletados com inquietação, e como provocação.

O que se observou dos documentos é um relacionamento sempre formalizado, providência naturalmente necessária para atendimento das obrigações funcionais referentes à atividade ministerial, contudo nem sempre representativas das relações interinstitucionais que se constroem e esgarçam por vários outros meios. No procedimento administrativo examinado, por exemplo, percebe-se a expedição de diversos ofícios com solicitação de informações (principalmente ao Comdica), os quais exigiram, na maioria das vezes, reiteraões. Por outro lado ficou manifesto, especialmente através das entrevistas, um desejo de estabelecimento de uma relação mais estreita entre o órgão ministerial e as demais instituições e participantes do SGD. Essas demandas podem ser atendidas através do estabelecimento de um diálogo mais direto, sistemático e desburocratizado entre a rede.

Foi igualmente identificada uma tensão institucional subjacente nas falas das pessoas entrevistadas. Esse quadro pode - conjectura-se - ter sido agravado em razão da contratação,

pelo Comdica, de assessoria externa para construção dos fluxos e protocolos. Isso porque a “importação” de experiências de outros municípios quanto à relação entre o Ministério Público e o Comitê pode ter provocado naturalmente uma série de comparações que podem não ter contribuído para o fortalecimento dos canais com os representantes do MPPE.

Essas ponderações portanto são trazidas neste trabalho numa agenda propositiva: é preciso que o Ministério Público brasileiro consiga encontrar caminhos para que, respeitando-se a independência funcional e ao mesmo tempo priorizando-se a proteção dos direitos indisponíveis de crianças e adolescentes, sejam construídos parâmetros mais ou menos objetivos para a pactuação de fluxos com os demais partícipes da rede de atendimento. O desafio é ultrapassar as *tensões internas* e buscar *espaços de consensos* (DA ROS, 2009).

De todo modo, registra-se que nos documentos foi possível constatar que ocorreram reuniões com diferentes membros do MPPE para essas tratativas, sendo ainda reconhecidas, em algumas atas de reuniões examinadas, a realização de audiências públicas com a rede, conduzidas por agente ministerial com atribuição criminal, à época. Em tais situações é sempre frisada a importância desses encontros, proporcionados pelo MPPE. A iniciativa também foi mencionada em uma das entrevistas como uma proposição para melhor atuação do MPPE na área da proteção da infância e juventude.

Outro ponto discutido neste trabalho, e que também se relaciona ao tema do relacionamento interinstitucional entre o Ministério Público e a sociedade civil, foi a não participação direta do MPPE como integrante do Comitê Gestor do Comdica.

A questão certamente é polêmica em termos teóricos e indefinida na prática brasileira, como tratado na seção 4.4.3. Ainda que o posicionamento das Promotorias de Justiça com atribuição na capital certamente encontre respaldo técnico-jurídico, a dificuldade poderia ser contraposta, conforme compreendemos, através da participação de representantes do Ministério Público nas reuniões (pelo menos algumas delas), como instituição convidada, sem direito a voto. Tal iniciativa poderia significar uma contribuição importante para a construção da política integrada de atendimento mais sintonizada com os diferentes papéis exercidos pelo Ministério Público dentro do SGD. Semelhante estratégia parece ter sido adotada pelo TJPE, que optou por designar servidores para tal representação, e não juízes.

Por fim, foi identificada na pesquisa a carência de capacitações conjuntas (realizadas de forma interdisciplinar e intersetorial com diferentes atores do SGD) sobre a legislação de proteção a crianças e adolescentes vitimizados. Essa providência, relativamente simples e expressamente prescrita pela legislação (art. 14, §1º, II da Lei nº 13.431/2017 e art. 27 do

Decreto nº 9.603/2018⁵⁷), poderia de fato, e a curto prazo, impulsionar e qualificar o atendimento na rede recifense, e até mesmo servir como oportunidade de aglutinação e interlocução em torno das dificuldades vivenciadas. Outro aspecto positivo da sistematização dessas atividades de capacitação poderia ser a divulgação, e o esclarecimento, para outros integrantes da rede, quanto aos diferentes papéis exercidos pelo Ministério Público na área da proteção infantojuvenil. Exsurge, portanto, um papel central que as Escolas dos Ministérios Públicos podem assumir, proporcionando de forma pedagógica essa instância de aprendizado e partilha.

Os temas trazidos ao longo deste estudo ensejam uma agenda de pesquisas futuras em diferentes direções.

O panorama desenhado neste trabalho – de ordem local – merece ser ampliado geográfica e temporalmente. De forma mais estreitamente relacionada a este trabalho, mostra-se necessária a elaboração de um diagnóstico nacional da situação de implementação dos fluxos intersetoriais previstos na Lei nº 13.431/2017 e Decreto nº 9.603/2018, e de como o Ministério Público brasileiro tem atuado nesse campo. Não foi possível identificar, até o momento, nenhuma pesquisa científica sobre tal cenário, apenas pesquisas esparsas voltadas a realidades locais de poucos municípios. Não foi localizado estudo empírico sobre o envolvimento do Ministério Público da União nessa construção.

Já em enfoque institucional mais amplo, seria interessante aprofundar as interrelações e a possível construção de fluxos internos entre diferentes áreas de atuação do Ministério Público (educação, meio ambiente, patrimônio público, direito de família, violência contra a mulher, racismo, direitos humanos, direito do consumidor, controle externo da atividade policial etc). Como essas atuações se entrelaçam e até que ponto? Que impacto as normativas administrativas (internas e também do CNMP) podem ter na construção dessas pontes?

Ao fim deste trabalho, conclui-se que apesar de o MPPE ter sido o responsável pela impulsão da criação e do início dos trabalhos de interlocução com a rede municipal para o atendimento integral a crianças e adolescentes vítimas e testemunhas de violência no Recife, e tendo participado, ainda que não diretamente, do diálogo interinstitucional sobre o tema (anos 2020 e 2021), a atuação ministerial no período não foi suficiente para garantir, de forma definitiva, a integração dos diferentes segmentos que participam de todo o percurso do atendimento infantojuvenil. A tarefa, rigorosamente a cargo do comitê de Gestão Colegiada da Rede de Cuidado e de Proteção Social das Crianças e Adolescentes Vítimas ou

⁵⁷ Com a desnecessária ressalva, neste último, quanto à disponibilidade orçamentária e financeira dos órgãos envolvidos.

Testemunhas de Violência, precisa ser levada adiante para a consecução dos objetivos da legislação relacionada. Para tanto, a amplificação da atuação resolutiva e desburocratizada do Ministério Público pode ter muito a contribuir.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou propiciar um cotejo entre o arcabouço teórico referente à proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência e a realidade da rede de proteção infantojuvenil do Recife, nos anos de 2020 e 2021, sob o recorte da atuação do Ministério Público para a integração das políticas de atendimento a tais sujeitos de direitos. Para tanto, através da estratégia do estudo de caso, foram manejadas diferentes fontes informativas, que, combinadas, permitiram uma visão ampla do quadro pesquisado, firmando o Ministério Público como instituição central para o fomento e a fiscalização de políticas públicas em favor dos direitos humanos infantojuvenis, e, ao mesmo tempo, revelando fragilidades e potencialidades para a atuação ministerial nessa seara.

Para além do foco em seus objetivos, transparece da pesquisa o compromisso firme dos diferentes atores sociais e institucionais que integram o SGD. Todas as pessoas mencionadas nos documentos, ou ouvidas nas entrevistas, revelaram em seus posicionamentos um propósito maior de contribuição, no âmbito de suas respectivas atribuições e eixos de atuação, com a defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes, especialmente aqueles que de algum modo foram afetados pelos diferentes tipos de violência.

Na verdade, a percepção de engajamento verdadeiro é comum naqueles que militam e trabalham diuturnamente para garantir direitos, especialmente na área da infância e juventude. Não é incomum que trabalhemos em dias e horários fora do serviço, que nos envolvamos em contextos de outros municípios ou estados, que busquemos auxiliar outras pessoas que estejam na busca de encaminhamentos que dêem maior efetividade no enfrentamento dos complexos problemas sociais com que lidamos diariamente. Pensar fora da caixa passa a ser nosso *modus operandi*.

Foi esse perfil que serviu como guia para a pesquisa realizada e como alimento para a análise dos dados e elaboração deste texto. Ao lado da profunda admiração por esses profissionais, a possibilidade de avançar mais, e melhor.

Espera-se que este trabalho também signifique, de alguma forma, uma contribuição em favor desse propósito, bem como para o fortalecimento do Ministério Público enquanto instituição independente e essencial para a defesa e para a garantia dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Julio Cesar; HABER, Melina Tostes. Controle jurídico das políticas públicas: uma análise a partir dos conceitos de eficácia, efetividade e eficiência. **Administrative and Constitutional Law Review**. V. 17, n. 70. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/view/823>>. Acesso em: 24 mar. 2023.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos na pós-modernidade**. São Paulo: Perspectiva, 2013.

ALMEIDA, Andreia Cristina da Silva; PEDERSEN, Jaina Raqueli; SILVA, Jorge Alexandre da. Estatuto da criança e do adolescente: os (des)caminhos na efetivação da proteção de crianças e adolescentes. **Emancipação**, v. 20, p. 1-24, 2020. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7998415>>. Acesso em: 21 jan. 2022.

AMADO, Juan Antonio Garcia. Sobre los modos de conocer el derecho – o de como construir el objeto juridico. In SILVA, Artur Stamford da (Coord.). **Sociologia do direito: na prática da teoria**. Curitiba: Juruá, 2007.

AMIN, Andrea Rodrigues. Doutrina da proteção integral. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direitos da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 13a ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

ARANTES, Esther Maria de M. Psicologia tutelada? Considerações sobre participação democrática e pauta da criança e do adolescente. In: CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA e CONSELHOS REGIONAIS DE PSICOLOGIA. **Discussões sobre depoimento especial no Sistema Conselhos de Psicologia**. 1. ed. Brasília: CFP, 2019. P. 38-57. Disponível em: <http://repositorio.asc.es.br/bitstream/123456789/3069/1/CFP_DepoimentosEspeciais_web-FINAL-.pdf#page=39>. Acesso em: 25 ago. 2023.

ARANTES, Esther M. de Magalhães. **Valeu a pena aprovar o projeto de lei no 3792, de 2015, sem nenhuma audiência pública?** Notas sobre os discursos do Presidente para o rei e a rainha da Suécia. Documento eletrônico, 2017. Disponível em: <<https://www.emporiododireito.com.br/leitura/valeu-a-pena-aprovar-o-projeto-de-lei-n-3792-de-2015-sem-nenhuma-audiencia-publica-notas-sobre-os-discursos-do-presidente-para-o-rei-e-a-rainha-da-suecia>>. Acesso em: 12 mai. 2021.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: EDUC/Ed. Sumaré/FAPESP, 2002.

_____. Ministério Público, Política e Políticas Públicas. In OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. 2a edição. Tradução de Dora Flaksman. Rio de Janeiro: LTC, 2016.

ARPINI, Dorian Mônica; SOARES, Adriane Cristine Oss-Emer; BERTÊ, Lidiane; FORNO, Cristiano Dal. A revelação e a notificação das situações de violência contra a infância e a adolescência. **Psicologia em Revista**, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, p. 95-112, dez. 2008.

AZAMBUJA, Maria Regina Fay de. A justiça criminal e a proteção da criança. **Revista do Ministério Público do RS**. n. 68. Porto Alegre: 2011.

AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane Nogueira de Azevedo. **Infância e violência doméstica** – fronteiras do conhecimento. 7a ed. São Paulo: Cortez, 2015.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Crítica à dogmática e hermenêutica jurídica**. 2a ed. Porto Alegre: Sérió Antonio Fabris Editor, 2015.

BACURAU, Márcio Sérgio Monteiro. **A intersetorialidade no desenvolvimento das políticas públicas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente na cidade de Crato, Ceará, no período 2015-2016**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Pós Graduação em Direito - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/1620>>. Acesso em: 23 set. 2021.

BAPTISTA, Mysian Veras. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.109, p.179-199, jan/mar. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ssoc/a/478ZwRHWkjk7G9ZYd4p7yP/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 04 mar. 2022.

BARATTA, Alessandro. Infancia y democracia. In OVIEDO, Mauricio González; ULATEP, Elieth Vargas (Comp.). **Derechos de la niñez y la adolescencia**: antología. Costa Rica: Escuela judicial, UNICEF, 2001, p. 85-106. Disponível em: <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/23878.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. O começo da História: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito brasileiro. In RÚBIO, David Sánchez; FLORES, Joaquín Herrera; CARVALHO, Salo de. **Direitos humanos e globalização**: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica (Anuário Ibero-americano de direitos humanos 2003/2004). [recurso eletrônico]. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010. Disponível em: <<https://bibliodigital.unijui.edu.br:8443/xmlui/bitstream/handle/123456789/1471/Direitos%20humanos%20e%20globaliza%C3%A7%C3%A3o%20fundamentosequencia=1&isAlloved=y>>. Acesso em: 21 jan. 2022.

BENVENUTO, Jayme. Universalismo, relativismo e direitos humanos: uma revisita contingente. *Lua Nova*, n. 94. São Paulo: 2015. p. 117-142.

BIDARRA, Z. S.; DOURADO, A. L. Intersetorialidade em redes de políticas públicas para consolidar o Sistema de Garantia dos Direitos: o que aprendemos nesses 30 anos de Estatuto da Criança e do Adolescente? **Emancipação**, v. 20, p. 1-22, 8 set. 2020.

BIRKLAND, Thomas A. **As introduction to the policy process**: theories, concepts, and models of public policy making. 3rd ed. New York: Routledge, 2015.

BITTAR, Eduardo C. B. Democracia e políticas públicas de direitos humanos: a situação atual do Brasil. **Revista USP**, n. 119. São Paulo, 2018, p. 11-28.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 29a tiragem. Rio de Janeiro: LTC, 2020.

BORDALLO, Galdino Augusto Coelho. Ministério Público. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direitos da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 683-693.

BRANCO, Amelia Aparecida Lopes Vieira; EMILIO, Gustavo Fernandes; SANTOS, Nilza Pinheiro dos. **Políticas sociais de atenção à criança, ao adolescente e à mulher**. Curitiba: Intersaberes, 2020.

BRESSAN, Carla Rosane; GARCIA, Mayara; MATOS, Mikaela Lobo de. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), direitos formalmente reconhecidos e o sistema de garantias de direitos: três décadas de avanços e a (re)afirmação do “antigo”. **Emancipação**, v. 20, p. 1-22, 2020. Disponível em: <<https://revistas.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/16524>>. Acesso em: 14 dez. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução nº 105/2005**, de 15 de junho de 2005. (2005). Dispõe sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/https-wwwgovbr-participamaisbrasil-blob-baixar-7359>>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução nº 113/2006**, de 19 de abril de 2006. (2006). Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização do SGD. Brasília, Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/https-wwwgovbr-participamaisbrasil-blob-baixar-7359>>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Recomendação nº 123**. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. DJe/CNJ nº 7/2022, de 11 de janeiro de 2022, p. 5-6. Disponível em: <[BRASIL. Conselho Nacional de Justiça \(CNJ\). **Resolução nº 299**. \(2019a\). Dispõe sobre o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, de que trata a Lei n 13.431, de 4 de abril de 2017. DJe/CNJ no 250/2019, em 03 de dezembro de 2019, p. 4-7. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original000346201912045de6f7e29dcd6.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2023.](https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4305#:~:text=Recomenda%20aos%20%C3%B3rg%C3%A3os%20do%20Poder,Corte%20Interamericana%20de%20Direitos%20Humanos.>>. Acesso em: 25 mar. 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). (2019b). **Guia prático de atuação do Ministério Público na proteção e amparo às vítimas de criminalidade**. Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2019/dezembro/Guia_Pr%C3%A1tico_d_e_Atua%C3%A7%C3%A3o_do_MP_na_Prote%C3%A7%C3%A3o_%C3%A0s_V%C3%Actimas_de_Criminalidade_digital.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). (2019c). **Guia prático para implementação da política de atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou**

testemunhas de violência. Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/12388-guia-pratico-para-implementacao-da-politica-de-atendimento-de-criancas-e-adolescentes-vitimas-ou-testemunhas-de-violencia>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). (2023). **Proposição nº 1.00252/2023-97.** Dispõe sobre a atuação integrada do Ministério Público para a efetiva defesa e proteção das crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, conforme Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017 e Lei nº 14.344 de 24 de maio de 2022. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/9767/&highlight=WyIxMy40MzEjXQ>>. Acesso em 18 abr. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Recomendação nº 54.** (2017a). Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p.10-15, edição de 19/04/2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Recomendação nº 80.** (2021) Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 1-2, edição de 26/03/2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Recomendação de Caráter Geral nº 02/2018,** de 21 de junho de 2018. (2018a). Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Recomenda%C3%A7%C3%A3o_de_car%C3%A1ter_geral_n%C2%BA_02_de_21_de_junho_de_2018_-_Recomenda%C3%A7%C3%A3o_de_Aracaju.pdf>. Acesso em 24 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Resolução nº 174,** de 04 de julho de 2017. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 3-5, edição de 21/07/2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações decorrentes de emendas constitucionais.

BRASIL. **Decreto nº 9.603,** de 18 de dezembro de 2018. (2018b). Regulamenta a Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e o adolescente vítima ou testemunhas de violência. Diário Oficial da União, Brasília, 11 de dezembro de 2018, retificado em 19 de dezembro de 2018.

BRASIL. **Decreto nº 99.710,** de 21 de novembro de 1990. (1990a). Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Diário Oficial da União, Brasília, 22 de novembro de 1990.

BRASIL. **Lei nº 11.340,** de 07 de agosto de 2006 (2006). Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 08 de agosto de 2006.

BRASIL. **Lei nº 12.852,** de 05 de agosto de 2013. (2013). Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de

juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE. Diário Oficial da União, Brasília, 06 de agosto de 2013.

BRASIL. **Lei nº 13.010**, de 26 de junho de 2014. (2014). Altera a Lei no 8.069, para estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante, e altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial da União, Brasília, 27 de junho de 2014 e retificado em 03 de julho de 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.257**, de 08 de março de 2016. (2016). Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012. Diário Oficial da União, Brasília, 09 de março de 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.431**, de 04 de abril de 2017. (2017b). Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Diário Oficial da União, Brasília, 05 de abril de 2017.

BRASIL. **Lei nº 14.321**, de 31 de março de 2022. (2022a). Altera a Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019, para tipificar o crime de violência institucional. Diário Oficial da União, Brasília, 01 de abril de 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.344**, de 24 de maio de 2022. (2022b). Cria mecanismos para a prevenção e o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente, nos termos do § 8º do art. 226 e do § 4º do art. 227 da Constituição Federal e das disposições específicas previstas em tratados, convenções ou acordos internacionais de que o Brasil seja parte; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei de Crimes Hediondos), e 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25 de maio de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. (1990b). Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 16 de julho de 1990 e retificado em 27 de setembro de 1990, com alterações posteriores.

BRASIL. **Lei nº 8.625**, de 12 de fevereiro de 1993. (1993). Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 15 de fevereiro de 1993.

BRASIL. Presidente Michel Temer. **Brinde durante almoço em homenagem ao Rei e Rainha da Suécia**. Brasília, 06 abr 2017. (2017c). Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/brinde-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-almoço-em-homenagem-ao-rei-e-rainha-da-suecia-brasilia-df>>. Acesso em: 25 ago 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade 3463 / RJ**. (2011). Tribunal Pleno. Relator Min. Ayres Britto. Requerente: Procurador-Geral da

República. Interessado: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Julgamento em 27/10/2011, publicação em 06/06/2012. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur210217/false>>. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade 3161 / RJ**. Tribunal Pleno. Relator Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessado: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Julgamento em 13/10/2020, publicação em 17/12/2020. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur438765/false>>. Acesso em: 17 out. 2022.

BRITO, Ana Emmanuela Reis Monteiro. A incompletude institucional e a intersectorialidade na política de atenção à criança e ao adolescente no município de Recife. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/39062/1/DISSERTA%c3%87%83O%20Ana%20Emmanuela%20Reis%20Monteiro%20Brito.pdf>>. Acesso em 13 nov. 2021.

BRYMAN, Alan. **Social research methods**. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50.

_____. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2a ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

CAMBI, Eduardo; PORTO, Leticia de Andrade. **Ministério Público resolutivo e proteção dos direitos humanos**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

CANTWELL, Nigel. Are children's rights still human? In INVERNIZZI, Antonella; WILLIAMS, Jane (Ed.). **The human rights of children: from visions to implementation**. Surrey, Ashgate Publishing Limited, 2011.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracia Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CÁRCOVA, Carlos María. **As teorias jurídicas pós-positivistas**. Trad. Henrique Júdice Magalhães. Belo Horizonte: Casa do Direito: Letramento, 2016.

CARDOL, Goos. Non-national Children and Vulnerability: the Child Protection Context. In SHEEHAN, Rosemary et al (Ed.). **Vulnerable children and the law: international evidence for improving child welfare, child protection and children's rights**. London: Jessica Kingsley Publishers, 2012. p. 145-159.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 18a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de sociologia jurídica**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CAVICHIOLO, Rafael de Sampaio. **Duas famílias, duas leis**. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação

em Direito. Curitiba, 2019. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/63437/R%20-%20T%20-%20RAFAEL%20DE%20SAMPAIO%20CAVICHIOI.pdf>>. Acesso em 23 jul. 2021.

CERQUEIRA, Daniel; COELHO, Danilo de Santa Cruz. **Estupro no Brasil: uma radiografia segundo os dados da Saúde**. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/140327_notatecnicadiest11.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2019.

CICONELLO, Alexandre. Políticas públicas de direitos humanos. In DELGADO, Ana Luiza de Menezes et al (Orgs.). **Gestão de políticas públicas de direitos humanos – coletânea**. Brasília: Enap, 2016. pp. 161-187.

COELHO, Luiz Fernando. **Teoria crítica do direito: uma aproximação macrofilosófica**. 5a ed. Curitiba: Bonijuris, 2019.

COHN, Clarice. Concepções de infância e infâncias: um estado da arte da antropologia da criança no Brasil. **Civitas**. V. 13, n. 2, maio-ago 2013, p. 221-244.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, número 138, abr/jun, 1998, pp. 39-48.

CORRÊA, Michele Cardoso. **Entre limites e possibilidades: a intersetorialidade na rede de proteção da criança e do adolescente vítima de violência na cidade de Porto Alegre**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS. Porto Alegre, 2018. Disponível em: <<http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/7891>>. Acesso em 26 set 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Barbosa de Souza e Outros Vs. Brasil**. Sentença. San José, 7 de setembro de 2021. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_435_por.pdf>. Acesso em 06 mai 2022.

COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. pp. 181-200.

COSTA, Renata Gomes da; VIEIRA, Monique Soares. Violência contra crianças e adolescentes: da fragmentação à integralidade do atendimento. **Revista de ciências humanas e sociais**. V. 4, n.1, Ed. Especial, 2018. P. 68- 82.

COSTA E SILVA, Gabriela. Vigência, validade e eficácia da norma jurídica: uma análise comparativa entre as perspectivas estrutural, empírica, analítica e finalística do direito. **Teorias do direito e realismo jurídico**. V.3, n. 1, 2017.

CUNILL-GRAU, N. A intersetorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. In: MACEDO, Juliana Matoso et al (Org.). **Intersectorialidade nas Políticas Sociais: perspectivas a partir do programa bolsa família**. Cadernos de Estudos – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>>. Acesso em 13 nov. 2021.

CUNHA, José Ricardo. A garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes: uma perspectiva normativa e filosofia brasileira. **Revista jurídica luso-brasileira**. Ano 4 (2018), no 6, p 2207-2243. Disponível em: <http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/6/2018_06_2207_2243.pdf>. Acesso em 26 set. 2021.

CUSTÓDIO, André Viana. Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. Santa Cruz do Sul: **Revista do Direito**, p. 22-43, jan. 2008. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/657/454>>. Acesso em: 23 set. 2021.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. Trad. Sandra Mallmann da Rosa. 3a ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

CRUZ, Elisa Costa. A vulnerabilidade de crianças na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos: análise de casos e de formas de incorporação no Direito Brasileiro. In RIO DE JANEIRO (Estado). Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro / Centro de Estudos Jurídicos - CEJUR. **Cadernos estratégicos**: análise estratégica dos julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Rio de Janeiro: 2018. pp. 68-85. Disponível em: <<https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/33829.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2023.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. 1a ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

DA ROS, Luciano. Ministério Público e Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: em busca de um padrão de interação. **Revista Política Hoje**, v. 18, n. 1, jan. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicoahoje/article/view/3850/3154>>. Acesso em: 24 mar. 2023.

DE CARLI, Eliane Freire Rodrigues de Souza. As implicações da violência no desenvolvimento das crianças e adolescentes. In VERONESE, Josieane Rose Petry (Org.). **Estatuto da criança e do adolescente 30 anos**: grandes temas, grandes desafios. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2020.

DE PAULA, Clarissa da Silva. **Os desafios na materialização do atendimento às crianças e adolescentes vítimas de abuso sexual, no âmbito da política de assistência social**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/13720>>. Acesso em 14 nov. 2021.

DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Eduardo. **Comentários à Lei no 13.431/2017**. Documento Eletrônico. Curitiba: Ministério Público do Paraná, 2018. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/caopca/lei_13431_comentada_jun2018.pdf>. Acesso em 12 mai. 2020.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3a Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

FARAJ, Suane Pastoriza; SIQUEIRA, Aline Cardoso; ARPINI, Dorian Mônica. Notificação da Violência: Percepções de Operadores do Direito e Conselheiros Tutelares. **Psicologia: Ciência e Profissão**, Out/Dez. 2016, v. 36, nº4, 907-920.

FARINELLI, Carmen Cecilia; PIERINI, Alexandre José. O Sistema de Garantia de Direitos e a Proteção Integral à criança e ao adolescente: uma revisão bibliográfica. *O Social em Questão*, vol. 19, núm. 35, 2016, Junho, pp. 63-86. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552264171003>>. Acesso em 02 mar. 2022.

FEIBER, Victória Sell. A doutrina da proteção integral: concepção e princípios. In VERONESE, Josieane Rose Petry (Org.). **Estatuto da criança e do adolescente 30 anos: grandes temas, grandes desafios**. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2020.

FERNANDES, Cleander Cesar da Cunha. O sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente previsto na Lei n 13.431/2017: da legislação simbólica à efetividade. **Juris MPES**. Ano 2, no 2, Outubro 2021. p. 61- 83.

FERNANDES, Pádua. A cultura jurídica brasileira e a chibata: Miguel Reale e a história como fonte do direito. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 5, 2006, p. 237-255.

FERRARI, Dalka Chaves de Almeida. Visão histórica da infância e a questão da violência. In: FERRARI, Dalka C.A. e VECINA, Tereza C.C. (Orgs.). **O fim do silêncio na violência familiar – Teoria e Prática**. São Paulo: Ágora, 2002.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 5a ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

FIGUEIREDO, Isabelle Rocha Valença; MOTA, Rogério Rodrigo Ferreira. A vítima no processo penal brasileiro – uma análise do artigo 201 do Código de Processo Penal e sua necessária efetivação. **Revista Ciencias de la Documentación**. Vol. 7, num. 2, 2021, pp 34-45. Disponível em: <<http://cienciasdeladocumentacion.cl/index.php/csdoc/article/view/161>>. Acesso em 24 fev. 2022.

FINKELHOR, David; ORMROD, Richard K.; TURNER, Heather A. Poly-victimization: a neglected component in child victimization. **Child abuse & neglect**. n. 31. 2007. pp. 7-26.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública 2021**. São Paulo, 2021. [recurso eletrônico]. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v6-bx.pdf>>. Acesso em 24 jul. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública 2022**. São Paulo, 2022. [recurso eletrônico]. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=15>>. Acesso em 25 mar. 2023.

FORTIN, Jane. **Children's Rights and the Developing Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

FREEMAN, Michael. Why it remains important to take children's rights seriously. **International journal of children's rights**. n. 15, p. 5-23. 2007.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas**: a responsabilidade do administrador e o ministério público. São Paulo: Max Limonad, 2000.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Cenário da Infância e Adolescência no Brasil**. 1ª ed. [recurso eletrônico]. 2023. Disponível em: <<https://fadc.org.br/noticias/confira-a-nova-edicao-do-cenario-da-infancia-e-adolescencia-no-brasil>>. Acesso em 16 mar. 2023.

GALLARDO, Helio. Teoria crítica: matriz e possibilidades de direitos humanos. Trad. Patricia Fernandes. São Paulo: UNESP, 2014.

GAZETA ONLINE. **Bolsonaro diz que Estatuto da Criança e do Adolescente deve ser jogado na latrina**. 2018. Disponível em: <https://www.gazetaonline.com.br/noticias/politica/eleicoes_2018/2018/08/bolsonaro-diz-que-estatuto-da-crianca-e-do-adolescente-deve-ser-jogado-na-latrina-1014145442.html>. Acesso em 21 jan. 2022.

GÓES, Guilherme Sandoval; PAIVA, Rosângela Martins A. Zagaglia. A Convenção do Direito da Criança no Ordenamento Jurídico Brasileiro. **Revista Interdisciplinar do Direito** - Faculdade de Direito de Valença, [S.l.], v. 18, n. 1, p. 121-144, jul. 2020. Disponível em: <<https://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/844>>. Acesso em: 05 out. 2021.

GONSALVES, A; ANDION, M. Ação pública e inovação social: uma análise do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis-SC. *Organizações & Sociedade*, 26 (89), p. 221-248, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/osoc/a/kkrrr9QcV688vbVQvRInMMR/?lang=pt>>. Acesso em 17 nov. 2021.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2a ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

GUERRA, Viviane Nogueira de Azevedo. Como organizar redes de combate à violência doméstica contra crianças e adolescentes? In AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane Nogueira de Azevedo. **Infância e violência doméstica** – fronteiras do conhecimento. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2015. p. 413-429.

HECKMAN, James J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. **Science**. V. 312, Issue 5782, jun. 2006. pp. 1900-1902.

HAYDON, Deena. Children's rights: the effective implementation of rights-based standards. In SHEERAN, R. et al (Ed.). **Vulnerable children and the law: international evidence for improving child welfare, child protection and children's rights**. Jessica Kingsley Publishers, 2012. p. 23-39.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Trad. Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

IDEÁRIO CONSULTORIA; THE LUCY FAITHFULL FOUNDATION. Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes em Recife e Pernambuco. [documento eletrônico]. Recife,

2020. Disponível em: <https://ecsa.lucyfaithfull.org/viol%C3%Aancia-sexual-contracrian%C3%A7as-e-adolescentes-em-recife-e-pernambuco-0>. Acesso em 22 mar 2022.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 32, n. 2, p. 35 a 48, 1998. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7698>. Acesso em: 23 set. 2021.

IPEA (INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS); UNICEF (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA). **Gasto social com crianças e adolescentes (GSC&A):** descrição metodológica. Publicação preliminar. [recurso eletrônico]. 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=38771&Itemid=457. Acesso em 27 jan. 2022.

ISHIDA, Válder Kenji. **Estatuto da criança e do adolescente:** doutrina e jurisprudência. 16a ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ISMAIL FILHO, Salomão. **A atuação resolutiva extrajudicial e preventiva, do Ministério Público na área criminal em defesa do direito fundamental à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes.** Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

KERCHE, Fábio. **Virtude e limites:** autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP), 2009.

_____. O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro. In **Revista USP**, São Paulo, n. 101, p. 113-120, março/abril/maio 2014.

KRUG, Etienne G. et al. (Eds.). **World report on violence and health.** Geneva: World Health Organization, 2002. Disponível em: <https://opas.org.br/wp-content/uploads/2015/09/relatorio-mundial-violencia-saude.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2020.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio Bessa. **Conselhos e fundos do estatuto da criança e do adolescente.** 2a ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

LIMA, Aline Arroxelas Galvão de. **Escola alerta:** intervenção do Ministério Público para promoção da notificação escolar obrigatória em casos de violência contra crianças e adolescentes. Trabalho de conclusão de curso (Pós-Graduação Lato Sensu em e para os Direitos Humanos, Educação e Justiça Restaurativa da Escola de Inovação e Políticas Públicas) – Fundação Joaquim Nabuco/Escola de Inovação e Políticas Públicas. Recife, 2020.

LIMA, Aline Arroxelas Galvão. O Ministério Público e as políticas públicas na defesa dos direitos das crianças e adolescentes: os conselhos de direitos como prioridade entre prioridades. In CAMBI, Eduardo Augusto Salomão (Org.). **Ministério Público contemporâneo e do futuro.** Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021. p. 95-114.

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Petry. O Direito da Criança e do Adolescente: um ramo jurídico autônomo em construção no Brasil. **Boletim Jurídico**,

Uberaba/MG, a. 14, no 752, 2010. Disponível em: <<https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-da-infancia-e-juventude/2200/o-direito-o-crianca-adolescente-ramo-juridico-autonomo-construcao-brasil>>. Acesso em: 03 out. 2021.

LIMA, Sara de Oliveira Silva. O sistema de justiça e a proteção da criança e do adolescente vítima de violência: a experiência das varas criminais especializadas de Recife. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, 2019. Disponível em: <<https://attena.ufpe.br/bitstream/123456789/33759/1/DISSERTA%20c3%87%20c3%83O%20Sara%20de%20Oliveira%20Silva%20Lima.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

LIMA, Nísia Trindade; BUSS, Paulo Marchiori; PAES-SOUSA, Rômulo. A pandemia de COVID-19: uma crise sanitária e humanitária. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 7, p. 1-4, 2020. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/42406>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

LOPES, Daniel Lozoya Constant; AMADO, Fábio; GONZÁLEZ, Pedro; RÉBORA, Fabián. Os direitos das vítimas ao acesso à justiça, às garantias processuais e à reparação integral à luz do direito internacional dos direitos humanos e da jurisprudência interamericana. In RIO DE JANEIRO (Estado). DEFENSORIA PÚBLICA GERAL. **Cadernos estratégicos: análise estratégica dos julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

LORENCINI, Beatriz Dias Braga; FERRARI, Dalka Chaves de Almeida; GARCIA, Márcia Rosana Cavalhero. Conceito de redes. In FERRARI, Dalka C.A. e VECINA, Tereza C.C. (Org.). **O fim do silêncio na violência familiar – Teoria e Prática**. São Paulo: Ágora, 2002. pp 298-315.

LUIZ, Elmira Arruda Morais. **Sistema de Garantia de Direitos e Coordenação de Políticas Públicas: estudo de caso da atuação da Vara da Infância e Juventude da comarca de Anápolis, Goiás**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/3090>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

MACCORMICK, Neil. Children's rights: a test-case. In **Legal right and social democracy**. New York: Oxford University Press, 1982.

MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. **A teoria crítica, o uso emancipatório do direito e o ministério público brasileiro**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

MACHADO, Maíra Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

MADEIRO, Carlos. Sem Auxílio Emergencial, 2,6 milhões de famílias na miséria buscam CadÚnico. Universo Online (UOL). Reportagem publicada em 08 de maio de 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2022/05/08/cadastro-unico-recebe-mais-26-milhoes-de-familias-na-miseria-com-fim-do-ae.htm>>. Acesso em: 08 mai 2022.

MAIA, Ângela. Adultos vitimados na infância: das consequências às estratégias de intervenção. In MATOS, Marlene (Coord.). **Vítimas de crimes e violência: práticas de intervenção**. Braga: Psiquilíbrios Edições, 2014.

MARCILIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil: 1726-1950. In FREITAS, Marcos Cezar. **História social da infância no Brasil**. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2016.

MASCARO, Alysson Leandro. **Introdução ao estudo do direito**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

_____. **Sociologia do direito**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2022.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos direitos difusos em juízo**. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro. **Direito e Justiça** – Reflexões Sociojurídicas, ano IX, no 12, 2009, p. 235-276.

MELAZZO, Eduardo Santos. Problematizando o conceito de políticas públicas: desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. **Tópos**, V. 4, N. 2, p. 9-32, 2010.

MELO, Marília Montenegro Pessoa de; VALENÇA, Manuela Abath. A rotulação da adolescente infratora em sentenças de juízes e juízas de direito do Distrito Federal. Sequência, n. 73, p. 141-164, ago. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2016v37n73p141/32230>>. Acesso em 18 nov. 2021.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos de. Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva. **História, Ciências, Saúde**. v. IV(3): 513-531, nov. 1997-fev. 1998.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Violência contra crianças e adolescentes: questão social, questão de saúde. **Revista brasileira de saúde materno infantil**. [online]. 2001, V. 1, N. 2. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbsmi/a/mQqmmSTBf77s6Jcx8Wntkgg/?lang=pt#>>. Acesso em 23 mar. 2022.

MOREIRA, Marco Aurélio Romeiro Alves (Org.). Primeiras impressões sobre a lei 14.344/22. [recurso eletrônico]. **Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, setembro de 2022. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/data/files/73/E0/09/D7/AA7058101522EB48760849A8/MPMG%20Juridico%20Lei%20Henry%20Borel.pdf>>. Acesso em 24 mar. 2023.

MOLINA, Gladis E. Unaccompanied children as illegal immigrants in the United States. In SHEEHAN, Rosemary et al (Ed.). **Vulnerable children and the law: international evidence for improving child welfare, child protection and children's rights**. London: Jessica Kingsley Publishers, 2012. p. 93-108.

MORAIS, Ana Radig Denne Lobão; BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. O atendimento de crianças e adolescentes com deficiência vítimas de violências no sistema de garantia de direitos. **Revista de cidadania e acesso a Justiça**. V. 5, n. 1. Goiânia, 2019. p. 18-34. Disponível em:

<<https://indexlaw.org/index.php/acessoajustica/article/view/5444/pdf>>. Acesso em 13 nov. 2021.

MORESCHI, Marcia Teresinha. **Violência contra crianças e adolescentes**: análise de cenários e propostas de políticas públicas. Documento eletrônico. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/crianca-e-adolescente/violencia-contra-criancas-e-adolescentes-analise-de-cenarios-e-propostas-de-politicas-publicas-2.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2021.

OLIVEIRA, Elizabeth Souza de (org.). **O desmonte das políticas públicas e a situação da juventude**: algumas reflexões a partir de experiências profissionais. Jundiaí: Paco editorial, 2020.

OLIVEIRA, Luciano. **Manual de sociologia jurídica**. Petrópolis: Editora Vozes, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Regras mínimas das Nações Unidas para a administração da justiça de menores**: Regras de Beijing, adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 40/33, de 29 de Novembro de 1985. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex47.htm>. Acesso em 25 jul. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (ECOSOC). **Resolution 2005/20**. Julho, 2005. Disponível em: <<https://www.un.org/en/ecosoc/docs/2005/resolution%202005-20.pdf>>. Acesso em 24 fev. 2022.

PAIS, Marta Santos. A human rights conceptual framework for UNICEF. [recurso eletrônico]. **Innocenti Essay**, n. 9, 1999. Disponível em: <<https://www.unicef-irc.org/publications/2-a-human-rights-conceptual-framework-for-unicef.html>>. Acesso em 21 jan. 2022.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. *In*: PRIORI, Mary del (Org.). **História das crianças no Brasil**. 7ª ed., 5ª reimp. São Paulo: Editora Contexto, 2020. p. 347-375.

PAULA, Liana de. Da “questão do menor” à garantia de direitos: discursos e práticas sobre o envolvimento de adolescentes com a criminalidade urbana. **Civitas**, v. 15, n. 1, p. 27-43, jan./mar. 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/civitas/a/v3MzCJ63pQvkkGcZQBSxTsK/abstract/?lang=pt>>. Acesso em 18 nov. 2021.

PAVIANI, Jayme. Conceitos e formas de violência. *In*: MODENA, Maura Regina (Org.). **Conceitos e formas de violência** [recurso eletrônico]. Caxias do Sul, RS: Educs, 2016. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-conceitos-formas_3.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2020.

PERNAMBUCO (Estado). **Lei Complementar Estadual nº 12**, de 27 de dezembro de 1994, e alterações posteriores. Disponível em: <<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=2&numero=12&complemento=0&ano=1994&tipo=&url=>>. Acesso em 24 mar. 2023.

PINHEIRO, Ângela de Alencar Araripe. **Criança e adolescente no Brasil**: porque o abismo entre a lei e a realidade. Editora UFC, Fortaleza, 2006.

PIRES, Roberto Rocha C. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumento da ação pública. MACEDO, Juliana Matoso et al (Org.). **Intersetorialidade nas Políticas Sociais**: perspectivas a partir do programa bolsa família. Cadernos de Estudos – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SABI/MDS) v. 26, p. 67-80, 2016. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>>. Acesso em 13 nov. 2021.

PÖTTER, L. **Vitimização infanto-juvenil e violência sexual intrafamiliar**: por uma política pública de redução de danos. 3 ed. rev. Salvador: JusPodivm, 2019.

PRADO, Katy Braun. Direito ao silêncio da criança e do adolescente vítima no Depoimento Especial. In: POTTER, Luciane (Org.). **A escuta protegida de criança e adolescentes: os desafios da implantação da Lei no 13.431/2017**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019, p. 79/90.

RAMIDOFF, Mário Luiz. O custo do não-investimento na infância e juventude. **De jure**: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. n. 11, p. 92-116, jul./dez., 2008.

_____. **Direito da criança e do adolescente**: por uma propedêutica jurídico-protetiva transdisciplinar. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2007. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp037625.pdf>>. Acesso em 08 mai. 2021.

RAMOS, André de Carvalho. Curso de direitos humanos. 6a ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

RATES, Susana Maria Moreira; MELO, Elza Machado de; MASCARENHAS, Márcio Dênis Medeiros; MALTA, Deborah Carvalho. Violência infantil: uma análise das notificações compulsórias, Brasil 2011. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, vol. 20, n. 3, março de 2015.

RAYNER, Moira. The state of children's rights in Australia. In FRANKLIN, Bob. **The new handbook of children's rights**: comparative policy and practice. London: Routledge, 2002. P. 345-361.

REIS, Suzéte da Silva; CUSTÓDIO, André Viana. Justiça do Direito. Fundamentos históricos e principiológicos do direito da criança e do adolescente: bases conceituais da teoria da proteção integral. **Justiça do Direito**. V. 31, n. 3, p. 621-659, set./dez. 2017.

RICHTER, Linda M. et al. Investing in the foundation of sustainable development: pathways to scale up for early childhood development. **Lancet**. Vol. 389, 2017. pp. 103-118.

RIVITTI, Renata Lúcia Mota Lima de Oliveira. Os filhos da violência - chega de invisibilidade. **Migalhas**, nº 5.566, 17 de agosto de 2021, atualizado em 18 de agosto de 2021. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-infancia-e-juventude/350195/os-filhos-da-violencia--chega-de-invisibilidade>>. Acesso em 16 dez. 2022.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A arte de governar crianças** – a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2011.

ROSA, Carlos; REGIS, Célia Regina. Olhares sobre a lei 13.431/2017: perspectivas para a construção coletiva de uma resposta estatal à violência sexual contra crianças. **Humanidades & Inovação**. V. 7, N. 16, 2020. p. 537-548.

SABADELL, Ana Lucia. **Manual de sociologia jurídica**: introdução a uma leitura externa do Direito. 6a ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista crítica de ciências sociais**. N. 65, maio 2003, p. 3-76. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/podera_o_direito_ser_emancipatorio_RCCS65.PDF> . Acesso em 18 nov. 2021.

_____. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, N. da R.; KEITEL, A. S. P. .; NEUBAUER, V. S.; VEIGA, D. J. S. da .; GOMES, A. A. .; LINCK, I. M. D. Os atendimentos de Crianças e Adolescentes vítimas de abuso sexual: uma análise na Comarca de Júlio De Castilhos/RS. **Research, Society and Development**. V. 10, n. 6, p. e24210615161, 2021. Disponível em: <<https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/15161>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

SCHMIDT, Flávio. **Lei do depoimento especial anotada e interpretada**. Leme, SP: JH Mizun, 2020.

SEN, Amartya. Children and human rights. **Indian journal of human development**. V. 1, n. 2, 2007. p. 235-245.

SILVA, Ana Cristina Serafim da; ALBERTO, Maria de Fátima Pereira. Fios soltos da rede de proteção dos direitos das crianças e adolescentes. **Psicologia: Ciência e Profissão**. V. 39, 2019, p. 1-13. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/pcp/a/d3rnLL3KmZvCQBKJzn9f8nd/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 13 nov. 2021.

SILVA, Maria Amélia de Sousa e. Violência contra crianças – quebrando o pacto do silêncio. In: FERRARI, Dalka C.A. e VECINA, Tereza C.C. (Orgs.). **O fim do silêncio na violência familiar** – Teoria e Prática. São Paulo: Ágora, 2002.

SILVA, Renata Alves da; ALVES, Amanda de Oliveira; GONÇALVES, Nayla Cristiana Beraldo. Reflexões sobre a trajetória da Assistência Social nas políticas de atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de violência doméstica. **Emancipação**. Ponta Grossa, V. 20, p. 1-19, 2020. Disponível em: <<https://revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/16483/209209213835>>. Acesso em 14 nov. 2021.

SILVA, Carolina Almeida; MATSUMOTO, Daria Sirqueira; IGARASHI, Nancy Mieko; BERBERIAN, Thais. Direitos de crianças e adolescentes na ciranda do desmonte das políticas públicas: a intersectorialidade como forma de resistência. **Humanidades & Inovação**. V. 8, n. 39, 2021. Disponível em:

<<https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/5732>>. Acesso em 20 dez. 2021.

SOUTO, Cláudio; SOUTO, Solange. **Sociologia do Direito: uma visão substantiva**. 3a ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Jadir Cirqueira de. **Depoimento especial de crianças e adolescentes no sistema de justiça**. 1a ed. São Paulo: Editora Pillares, 2018.

SOUZA, Sérgio Augusto Guedes Pereira de. **Os direitos da criança e os direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

STEIN, Lilian Milnitsky; PERGHER, Giovanni Kuckartz e FEIX, Leandro da Fonte. **Desafios da oitiva de crianças no âmbito forense**. Brasília – DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República/Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. Childhood Brasil, 2009.

SUMMIT, Ronald C. The child sexual abuse accommodation syndrome. **Child Abuse & Neglect**, 7, 177-193, 1983. Disponível em <<https://www.abusewatch.net/Child%20Sexual%20Abuse%20Accommodation%20Syndrome.pdf>>. Acesso em 12 mai. 2021.

SVEVO-CIANCI, Kimberly A. et al. The new UN CRC General Comment 13: “The right of the child to freedom from all forms of violence”—Changing how the world conceptualizes child protection. **Child Abuse & Neglect**. 35 (2011) p. 979–989.

TAVARES, Patricia Silveira. A política de atendimento. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direitos da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 13a ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo; GALANI CRUZ, Carlos Gabriel; TOMASEVICIUS, Janaina Galani Cruz. Por uma visão interdisciplinar das ciências. **Augusto Guzzo Revista Acadêmica**, São Paulo, v. 1, n. 19, p. 162-172, 2017. Disponível em: <http://www.fics.edu.br/index.php/augusto_guzzo/article/view/455>. Acesso em 27 jan. 2022.

TUOTO, Danielle Cristine Cavali; BAZZO, Maria Seifert; CONTI, José Maurício. Papel do Ministério Público contemporâneo na fiscalização da aplicação de recursos destinados a políticas da infância e juventude. In CAMBI, Eduardo (Org.). **Ministério Público contemporâneo e do futuro**. São Paulo: D’Plácido, 2021. p. 757-783.

UNICEF (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA). **A familiar face: violence in the lives of children and adolescents**. [recurso eletrônico]. 2017. Disponível em: <<https://data.unicef.org/resources/a-familiar-face/#>>. Acesso em 17 mar 2022.

UNICEF (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA). **Cenário da Exclusão Escolar no Brasil Um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação**. [recurso eletrônico]. (2021a). Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/relatorios/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil>>. Acesso em 27 jan 2022.

UNICEF (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA). **Impactos Primários e Secundários da Covid-19 em Crianças e Adolescentes** - Relatório de análise: 1a Onda. [recurso eletrônico]. 2020. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/relatorios/impactos-primarios-e-secundarios-da-covid-19-e-m-criancas-e-adolescentes>>. Acesso em 27 jan 2022.

UNICEF (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA). **Impactos Primários e Secundários da Covid-19 em Crianças e Adolescentes** - Relatório de análise: 2a rodada. [recurso eletrônico]. (2021b). Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/relatorios/impactos-primarios-e-secundarios-da-covid-19-e-m-criancas-e-adolescentes-segunda-rodada>>. Acesso em 27 jan. 2022.

UNITED NATIONS. Committee of the rights of the child. **General comment n. 13, The right of the child to freedom from all forms of violence**. Genebra, 2011. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/711722#record-files-collapse-header>>. Acesso em 23 set. 2021.

UNITED NATIONS. **United nations comprehensive response to covid-10: saving lives, protecting societies, recovering better**. [recurso eletrônico]. 2021. Disponível em: <<https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/12/un-comprehensive-response-covid-19-2021.pdf>>. Acesso em 10 mar. 2023.

VAN DER KOLK, Bessel. **O corpo guarda as marcas: cérebro, mente e corpo na cura do trauma**. Trad. Donaldson M. Garschagen. Rio de Janeiro: Sextante, 2020.

VILLELA, Denise Casanova; SANTOS, Kassiany Cattapam dos. A harmonização dos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa, do devido processo legal e da prioridade absoluta diante da Lei no 13.431/2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos das crianças e adolescentes vítimas e testemunhas de violência. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n. 85, jan.–jun. 2019. p. 31-53. Disponível em: <<https://revistadomprs.org.br/index.php/amprs/issue/view/79>>. Acesso em 27 mar. 2022.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Convenção sobre os direitos da criança – 30 anos: sua incidência no estatuto da criança e do adolescente**. Salvador: Editora Juspodivm, 2019.

_____. Estatuto da criança e do adolescente – 30 anos – entre avanços e omissões. In VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). **Estatuto da criança e do adolescente – 30 anos: grandes temas, grandes desafios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 11-22.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2012 Crianças e Adolescentes do Brasil**. Rio de Janeiro: CEBELA/Flacso Brasil, 2012. Disponível em: <https://flacso.org.br/files/2020/03/MapaViolencia2012_Criancas_e_Adolescentes.pdf>. Acesso em 13 jul. 2021.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. 9a ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

WIEVIORKA, Michel. **Violence: a new approach**. New Delhi: Sage Publications, 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. São Paulo: Bookman, 2014.

ANEXO A – ROTEIRO BÁSICO DE ENTREVISTAS

1. Órgão onde atua/função:
2. Como você compreende o papel do Ministério Público para acompanhamento e fiscalização da exigência legal da integração das políticas de atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, de acordo com a Lei nº 13.431/2017?
3. No seu entendimento, como você acha que o Ministério Público de Pernambuco poderia atuar para garantir maior efetividade na integração das políticas de atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência em Recife/PE, de acordo com a Lei n. 13.431/2017?
4. Na sua experiência profissional, você já teve conhecimento de caso(s) em que a ausência de articulação interinstitucional trouxe prejuízos à proteção integral do infante em situação de violência? Em caso positivo, o que poderia ter sido feito?

ANEXO B – CARTA DE ANUÊNCIA - MPPE



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
Subprocuradoria Geral de Justiça em Assuntos Institucionais

REFERÊNCIA

SEI Nº 19.20.0261.0019050/2022-36

INTERESSADO: UFPE – ALINE ARROXELAS GALVÃO DE LIMA

ASSUNTO: AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO PESQUISA ACADÊMICA

CARTA DE ANUÊNCIA

Pela presente CARTA DE ANUÊNCIA, DECLARAMOS para os devidos fins, que aceitamos a pesquisadora ALINE ARROXELAS GALVÃO DE LIMA a desenvolver junto aos órgãos Ministeriais elencados no ANEXO I, o seu projeto de pesquisa “MINISTÉRIO PÚBLICO E O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS OU TESTEMUNHAS DE VIOLÊNCIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DO MUNICÍPIO DE RECIFE/PE”, sob a coordenação/orientação do Professor Venceslau Tavares Costa Filho, tendo por objetivo identificar e descrever como o Ministério Público do Estado de Pernambuco, tem atuado institucionalmente, nos anos de 2019 e 2020, para acompanhar, fomentar e fiscalizar a integração das políticas de atendimento para crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência na cidade do Recife/PE.

Esta autorização fica condicionada ao cumprimento pela pesquisadora, dos requisitos legais e em especial dos rigores das Resoluções do Conselho Nacional de Saúde - e seus normativos complementares, comprometendo-se utilizar os dados pessoais dos participantes da pesquisa, exclusivamente para os fins científicos, mantendo o sigilo e garantindo a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou das comunidades.

Adiantamos que antes de iniciar a coleta de dados, a pesquisadora deverá apresentar a esta Instituição, o Parecer Consubstanciado devidamente aprovado, emitido por Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos, credenciado ao Sistema CEP/CONEP.

Recife, 17 de agosto de 2022.

Zulene Santana de Lima Norberto:1111752 Assinado de forma digital por Zulene Santana de Lima Norberto:1111752
Dados: 2022.08.17 12:35:51 -03'00'

Zulene Santana de Lima Norberto

Procuradora de Justiça

Subprocuradora Geral de Justiça em Assuntos Institucionais

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis (CR/1988 – art. 127)

Rua do Imperador D. Pedro II, 473 - Ed. Roberto Lyra - Santo Antônio – Recife/PE - CEP 50.010-240 Fone: (81)3182-70001

ANEXO C – CARTA DE ANUÊNCIA - Comdica



COMDICA Recife
Conselho Municipal de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente

CARTA DE ANUÊNCIA

Declaramos para os devidos fins, que aceitaremos (o) a pesquisador (a) ALINE ARROXELAS GALVÃO DE LIMA a desenvolver o seu projeto de pesquisa MINISTÉRIO PÚBLICO E O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS OU TESTEMUNHAS DE VIOLÊNCIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DO MUNICÍPIO DE RECIFE/PE, que está sob a coordenação/orientação do (a) Prof. (a) Venceslau Tavares Costa Filho cujo objetivo é identificar e descrever como o Ministério Público de Pernambuco tem atuado institucionalmente, nos anos de 2019 e 2020, para acompanhar, fomentar e fiscalizar a integração das políticas de atendimento para crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência na cidade do Recife/PE, no COMDICA Recife– Conselho Municipal de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente .

Esta autorização está condicionada ao cumprimento do (a) pesquisador (a) aos requisitos das Resoluções do Conselho Nacional de Saúde e suas complementares, comprometendo-se utilizar os dados pessoais dos participantes da pesquisa, exclusivamente para os fins científicos, mantendo o sigilo e garantindo a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou das comunidades.

Antes de iniciar a coleta de dados o/a pesquisador/a deverá apresentar a esta Instituição o Parecer Consubstanciado devidamente aprovado, emitido por Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos, credenciado ao Sistema CEP/CONEP.

Recife, em 11/ 08/2022.

Romero José da Silva
Presidente do COMDICA Recife
Carimbo do Comdica

ANEXO D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO
(PARA MAIORES DE 18 ANOS OU EMANCIPADOS)**

Convidamos o (a) Sr. (a) para participar como voluntário (a) da pesquisa **MINISTÉRIO PÚBLICO E O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS OU TESTEMUNHAS DE VIOLÊNCIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DO MUNICÍPIO DE RECIFE/PE**, que está sob a responsabilidade da pesquisadora **ALINE ARROXELAS GALVÃO DE LIMA**, com endereço na ..., sob orientação do Prof. Dr. Venceslau Tavares Costa Filho (fone ... e-mail ...) e coorientação do Prof. Dr. José Luiz Ratton (fone ... e-mail ...).

Todas as suas dúvidas podem ser esclarecidas com o responsável por esta pesquisa. Apenas quando todos os esclarecimentos forem dados e você concorde com a realização do estudo, pedimos que rubriche as folhas e assine ao final deste documento, que está em duas vias. Uma via lhe será entregue e a outra ficará com o pesquisador responsável.

O (a) senhor (a) estará livre para decidir participar ou recusar-se. Caso não aceite participar, não haverá nenhum problema, desistir é um direito seu, bem como será possível retirar o consentimento em qualquer fase da pesquisa, também sem nenhuma penalidade.

INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA:

- Descrição da pesquisa e esclarecimento da participação: A pesquisa com tema “Ministério Público e o desafio da integração das políticas de atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência: uma análise a partir do sistema de garantia de direitos do município de Recife/PE” tem por objetivo identificar e descrever como o Ministério Público de Pernambuco tem atuado institucionalmente, nos anos de 2019 e 2020, para acompanhar, fomentar e fiscalizar a integração das políticas de atendimento para crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência na cidade do Recife/PE. O procedimento para a coleta de dados com as pessoas entrevistadas será dividido em duas etapas. A primeira etapa de coleta de dados consistirá em entrevistas a serem realizadas com membros do Ministério Público que trabalhem diretamente com a temática do atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência. A segunda etapa será a realização de entrevistas individuais com

membros do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (Comdica). Todas as entrevistas serão individuais e poderão ocorrer de forma presencial ou por videoconferência, a critério da pessoa entrevistada, e conduzidas nos locais de trabalho dos respectivos voluntários e voluntárias, e em horário de sua maior conveniência. Na ocasião, será solicitada a autorização para gravação sonora da entrevista, ou, caso a pessoa entrevistada não conceda a autorização, será solicitada permissão para anotação das respostas em diário de campo. Todas as entrevistas serão realizadas em única sessão, em período médio de 45 minutos. Para que a entrevista seja realizada em respeito às normas sanitárias, será solicitado que a pessoa entrevistada utilize máscara e faça uso de álcool em gel, material que será disponibilizado pela pesquisadora. Objetiva-se, assim, melhor compreender a atuação do Ministério Público na temática e detectar os principais obstáculos e potencialidades desse agir institucional, seja judicial, seja extrajudicialmente, para garantia dos direitos infantojuvenis em Recife/PE.

- RISCOS: Considerando os procedimentos a serem realizados, e o respeito a direitos fundamentais dos indivíduos a serem entrevistados, compreende-se como possível risco a eventualidade de que alguma(s) das pessoas entrevistadas possam se sentir desconfortáveis com os assuntos abordados, por possivelmente afetarem sua atuação profissional ou experiência pessoal, caso em que poderá ser solicitada a utilização de pseudônimo a fim de resguardar a identidade do(a) entrevistado(a). Ainda, será devidamente explicitada a possibilidade de imediato encerramento da entrevista. Caso isso venha a ocorrer, a pesquisadora se compromete a oferecer ao (à) participante atendimento psicológico por profissional adequado, às expensas pessoais da pesquisadora.

- BENEFÍCIOS diretos/indiretos para os voluntários: A participação na pesquisa poderá vir a representar para as pessoas entrevistadas uma possibilidade de efetivamente contribuir para a valorização e visibilidade de sua atuação profissional e eventual superação de desafios que se apresentem na temática estudada, além de oportunizar aos participantes a possibilidade de expressarem suas percepções individuais sobre a atuação do Ministério Público. Tais contribuições poderão ampliar as discussões sobre a rede de proteção infantojuvenil de Recife/PE, permitindo que outras pessoas possam conhecer e eventualmente contribuir com essa realidade.

Esclarecemos que os participantes dessa pesquisa têm plena liberdade de se recusar a participar do estudo e que esta decisão não acarretará penalização por parte dos pesquisadores. Todas as informações desta pesquisa serão confidenciais e serão divulgadas apenas em eventos ou publicações científicas, não havendo identificação dos voluntários, a

não ser entre os responsáveis pelo estudo, sendo assegurado o sigilo sobre a sua participação. Os dados coletados nesta pesquisa (gravações, documentos e anotações) ficarão armazenados eletronicamente em pasta pessoal da pesquisadora, localizada em HD externo, sob a responsabilidade da pesquisadora, no endereço acima informado, pelo período de mínimo 5 anos após o término da pesquisa.

Nada lhe será pago e nem será cobrado para participar desta pesquisa, pois a aceitação é voluntária, mas fica também garantida a indenização em casos de danos, comprovadamente decorrentes da participação na pesquisa, conforme decisão judicial ou extra-judicial. Se houver necessidade, as despesas para a sua participação serão assumidas pelos pesquisadores (ressarcimento de transporte e alimentação).

Em caso de dúvidas relacionadas aos aspectos éticos deste estudo, o (a) senhor (a) poderá consultar o Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da UFPE no endereço: (Avenida da Engenharia s/n – 1º Andar, sala 4 - Cidade Universitária, Recife-PE, CEP: 50740-600, Tel.: (81) 2126.8588 – e-mail: cephumanos.ufpe@ufpe.br).

_____ (assinatura do pesquisador)

CONSENTIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO VOLUNTÁRIO (A)

Eu, _____, CPF _____, abaixo assinado, após a leitura (ou a escuta da leitura) deste documento e de ter tido a oportunidade de conversar e ter esclarecido as minhas dúvidas com o pesquisador responsável, concordo em participar do estudo MINISTÉRIO PÚBLICO E O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS OU TESTEMUNHAS DE VIOLÊNCIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DO MUNICÍPIO DE RECIFE/PE, como voluntário (a). Fui devidamente informado (a) e esclarecido (a) pelo(a) pesquisador (a) sobre a pesquisa, os procedimentos nela envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes de minha participação. Foi-me garantido que posso retirar o meu consentimento a qualquer momento, sem que isto leve a qualquer penalidade.

Local e data _____

Assinatura do participante: _____

Presenciamos a solicitação de consentimento, esclarecimentos sobre a pesquisa e o aceite do voluntário em participar. (02 testemunhas não ligadas à equipe de pesquisadores):

Nome: _____ Nome: _____

Assinatura: _____ Assinatura: _____