

PROCEDIMENTO SEI 05906/2019

Análise de propostas recebidas nos seminários realizados no âmbito do Pacto Nacional pela Primeira Infância

O **Fórum Nacional da Infância e da Juventude (FONINJ)**, criado no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, no uso das atribuições que lhe confere a Resolução 231 de 28/06/2016,

CONSIDERANDO a importância de propor medidas visando à execução de políticas públicas de infância e juventude no âmbito do Poder Judiciário, fomentar iniciativas de aprimoramento da prestação jurisdicional e propor medidas visando à sua implementação em âmbito nacional;

CONSIDERANDO a realização do projeto “Justiça começa na Infância: Fortalecendo a atuação do Sistema de Justiça na promoção de direitos para o desenvolvimento humano integral”, pelo Conselho Nacional de Justiça, no âmbito do Pacto Nacional pela Primeira Infância, firmado em julho de 2019;

CONSIDERANDO os dispositivos da Lei 13.257 de 08/03/2016, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância;

CONSIDERANDO as recomendações exaradas no âmbito dos workshops realizados nos Seminários Regionais do Pacto Nacional pela Primeira Infância nas regiões Centro-Oeste, Norte e Sudeste, em 2019;

Apresenta a seguinte Nota Técnica:

A. CONTEXTO DA EVOLUÇÃO NORMATIVA DOS DIREITOS DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA NO BRASIL

O Brasil é reconhecido como um dos países mais avançados do mundo em termos de legislação de direitos da infância, adolescência e juventude. Em sua Constituição Federal (1988, artigo 227) contempla a

garantia dos direitos das crianças, adolescentes e jovens como prioridade absoluta. Nosso País, por meio de especialistas qualificados, contribuiu de modo significativo para a Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada pela ONU em 20 de novembro de 1989 e ratificada no Brasil pelo Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990; deu um salto paradigmático com a substituição do Código de Menores de 1979 pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei 8.069, de 13 de julho de 1990; contribuiu substantivamente para a Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional, concluída em Haia em 29 de maio de 1993 e ratificada no Brasil pelo Decreto 3.087, de 21 de julho de 1999. E em 8 de março de 2016 promulgou uma lei inédita no mundo, a Lei 13.257, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância, que estabelece princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano, em consonância com os princípios e diretrizes do ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, alterando este dispositivo legal, assim como o Código de Processo Penal, a CLT, a Lei da Empresa Cidadã e a de Declaração de Nascido Vivo.

Neste conjunto de leis se reconhece a criança como sujeito de direitos e pessoa em condição peculiar de desenvolvimento, cuja proteção e promoção do desenvolvimento é dever da Família, do Estado e da Sociedade. O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE amplia a competência judicial da condução de processos e prolação de sentenças à participação na rede de proteção que veio a configurar o Sistema de Garantia de Direitos, sublinhando o trabalho interprofissional por meio de equipes multidisciplinares no âmbito das Varas da Infância e Juventude, com função de subsidiar a autoridade judicial, mas também estabelecer articulação com a rede de serviços e demais atores do sistema.

O Marco Legal da Primeira Infância, por sua vez, reconhece a especificidade dos primeiros seis anos de vida como período ainda mais sensível do desenvolvimento, que deve então contar com especial atenção e priorização. Esta lei enfatiza ainda mais a importância da intersetorialidade, ressaltando a necessidade da atuação integrada para viabilizar a promoção do desenvolvimento integral na fase mais determinante da formação humana, que é a primeira infância. Em seu artigo 6º determina que seja formulada,

inclusive, uma Política Integrada para a Primeira Infância, indicando a obrigatoriedade de elaboração de planos pela primeira infância nos vários níveis da Federação, construídos de forma participativa, a partir de comitês intersetoriais que articulem as várias áreas envolvidas na atenção às crianças e suas famílias.

Neste contínuo de evolução normativa, o Marco Legal da Primeira Infância favorece a implementação de estratégias para o que é de direito se tornar fato. Isto é fundamental tanto para realização do interesse individual como do interesse coletivo, pois como bem assinala a expoente em Direito da Infância, Dra. Sylvia Nabinger, *é nos pés da criança que caminha o futuro da Nação*.

B. DISCREPÂNCIA ENTRE A LEGISLAÇÃO E O CENÁRIO DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA NO BRASIL

De fato, a realidade de vida de parcela significativa da população de crianças brasileiras na primeira infância, cerca de 30% das 20 milhões de crianças de até seis anos de idade, não condiz com os direitos enunciados nas leis. A regra da prioridade absoluta ainda está por ser aplicada. Muitos problemas preveníveis acontecem por falta de compreensão sobre a importância da intervenção precoce. Isto acarreta não só maior sofrimento pessoal, familiar e comunitário, como maior gasto para o Estado.

Transcorridos 32 anos de promulgação da Constituição Federal, com seu exímio artigo 227 e quase 30 anos de promulgação do ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, traduzindo Doutrina da Proteção Integral dos Direitos da Criança, sem os resultados almejados, cada vez mais tem se associado a ineficácia das leis de proteção à infância à falta de diálogo e integração entre os atores da rede. O trabalho desarticulado resulta na atuação fragmentada, com sobreposição de ações e lacunas, onde uma ótima atuação termina por ser desfeita pela falta de atenção a um fator complementar “e outra área” que não foi considerado. Por conseguinte, obtém-se resultados de impacto baixo, quando não nulos ou mesmo negativos.

Não há como se falar em atender ao Superior Interesse da Criança, aqui compreendido como o atendimento a seus direitos declarados e não como um conceito difuso e impreciso, quando se oferecem medidas fragmentadas que não a tratam de modo integral e integrado, considerando

seu contexto familiar e comunitário, com os múltiplos determinantes da situação que ensejou uma ação judicial. Não é raro que uma mesma criança e sua família recebam visitas domiciliares de vários agentes do Estado, por exemplo, que não se comunicam entre si, ou necessitem dirigir-se a diferentes Órgãos ou instituições, muitas vezes longínquas entre si, para obter uma parte aqui, outra ali de resposta a suas necessidades ou interesses.

De acordo com pesquisas compiladas na terceira edição da revista científica “Lancet” sobre primeira infância, intitulada “Avanços do Desenvolvimento na Primeira Infância: da Ciência à Escala” , o resultado das intervenções é significativamente maior e seu custo mais econômico quando as ações são realizadas de modo integrado.

Ultimamente, várias iniciativas têm surgido para evitar a revitimização das crianças no sistema de justiça, tal como o Pacto pela Escuta Protegida, que resultou na construção de um fluxo para adequada intervenção pelos vários atores do sistema, junto às crianças vítimas de violência.

C. CONFIGURAÇÃO DE DEMANDA MAPEADA A PARTIR DOS SEMINÁRIOS DO PACTO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA

Nesta mesma direção, muitas sugestões trazidas no relatório encaminhado pelo CNJ sobre os encaminhamentos advindos dos workshops realizados nos Seminários do Pacto Nacional pela Primeira Infância nas regiões Centro-Oeste, Norte e Sudeste se referem à necessidade de articulação e construção de fluxos. Em relação a isso, transcrevemos alguns trechos das demandas registradas no relatório: “melhor articulação dos juízes com a rede de proteção da criança e do adolescente”, “Interligação de instituições e procedimentos”, “construção de protocolo ou resolução conjunta”, “definição do papel e da responsabilidade de cada instituição”, “fomento à efetiva participação”, “integração de competências no desempenho da atividade judiciária”, “estabelecimento de protocolos de operação dos profissionais que atuam com essa matéria”, “Implementação de fluxos, por meio de normativas/resoluções conjuntas, na gestão do processo (...) Tais fluxos devem estar articulados entre representantes do Pacto Nacional da Primeira Infância, de forma a garantir a valorização da

primeira infância ”, “articulação entre sistema de justiça criminal, segurança pública e sistema de proteção à infância, bem como incentivo à implantação de metodologias-piloto de trabalho com essas famílias”, “Interligação de instituições e procedimentos para efetivação do registro”, “Possibilidade de encaminhamento por CRAS e CREAS, aos CEJUSC’s, das crianças que não possuem o nome do pai”, “articular essas políticas no Estado brasileiro”, “interlocução e de articulação dos diversos atores do Sistema de Justiça”, “Instituições trabalhem em conjunto, promovendo a “busca ativa”, “Priorização dos processos judiciais relacionados à primeira infância e articulação junto aos tribunais de contas”, “notificarem a recusa da prestação do serviço às Defensorias Públicas ou aos Ministérios Públicos para as devidas providências de garantia de direitos”, “garantia deve estar respaldada em resoluções, protocolos e leis próprias”, “ausência de informações/registros sobre a criança na rede de atendimento em todos os serviços de atendimento”, “definição do responsável por subsidiar o acolhimento; número de crianças que podem ser acolhidas; tratamento de rupturas sequenciais da criança com as famílias; entendimento sobre os diversos perfis das famílias”. “É necessário que o Sistema de Justiça conheça o serviço de acolhimento familiar desde a implantação para reconhecer que a oferta desse serviço deve ser gradual, planejada, em razão de questões como a necessidade de mobilização e capacitação aprofundada e ampla das famílias candidatas a acolhedoras”, “Necessidade de diálogo de toda rede: aproximação do Judiciário à realidade da Rede de Assistência Social; ampliação do diálogo para diminuir a implementação de políticas públicas via TAC; percepção da Proteção Social Básica e da de Média Complexidade como medida para evitar a de Alta Complexidade”, “regulamentar a implementação da prisão domiciliar e fiscalizar o cumprimento de pena, considerando a monitoração eletrônica e suas limitações”.

Como bem assevera King (2008), o maior detalhamento das leis favorece sua implementação. Sendo que a definição de fluxos e protocolos representa o detalhamento da forma de atuar de modo integrado, ela requer diálogo para sua construção e pactuação entre os vários responsáveis pela garantia dos direitos das crianças na primeira infância. Neste sentido, representa uma forma estratégica de fomentar a implementação das leis, em especial do Marco Legal da Primeira Infância e assim cumprir o objetivo do Pacto Nacional pela Primeira Infância, sob coordenação do Conselho Nacional de Justiça. Fluxos e protocolos são também instrumentos que

favorecem a institucionalização e sustentabilidade dos procedimentos, reduzindo retrocessos observados quando se tem alta rotatividade dos servidores que executam as intervenções ou quando as ações são vistas como políticas de governo em vez de políticas de Estado.

Ao se analisar o relatório referente aos encaminhamentos advindos dos workshops, já mencionado, observa-se uma miríade de temas, que ensejam diversos fluxos e protocolos, entre os quais: sobre registro civil, sobre acolhimento de crianças na primeira infância, sobre adoção de crianças, sobre crianças com pais encarcerados, sobre crianças migrantes, crianças indígenas, crianças com deficiência, acesso à educação e assim por diante. Além disso, os fluxos e procedimentos devem levar em conta as diferenças regionais, os diferentes territórios e legislações locais que podem ter diferentes nuances. Embora seja importante destacar que um dos grandes avanços trazidos pela criação do Conselho Nacional da Justiça, por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, tenha sido a garantia de uma uniformização mínima de procedimentos no âmbito do Judiciário, de modo a fomentar a fidedignidade aos dispositivos legais.

D. PROPOSTA DO FONINJ

Diante das considerações e análises apresentadas, indicamos que sejam definidos protótipos de fluxos e protocolos para integração de competências entre os vários órgãos e atores envolvidos nas ações judiciais que envolvem a primeira infância, a fim de promover a justa atenção integrada às necessidades e interesses das gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias.

Uma vez que atores responsáveis pela coordenação nacional do sistema de justiça e do sistema de garantia de direitos estão congregados enquanto signatários do Pacto Nacional pela Primeira Infância, sugerimos que seja criado um comitê interinstitucional composto pelo CNJ, CNMP, CONDEGE, CONANDA, MJSP, MC, MMFDH, MS, MEC e ATRICON para elaboração e execução de um plano de trabalho com este escopo.

Os protótipos resultantes, que devem estar em consonância com a legislação correlata, devem subsidiar uma resolução conjunta a ser amplamente divulgada a partir das ações de capacitação e comunicação realizadas no âmbito do Pacto Nacional pela Primeira Infância, a fim de

servir de referência para que nas várias regiões e jurisdições se construam os correspondentes fluxos e protocolos locais.

Brasília, 8 de julho de 2020.