

Os CRAS/CREAS e o atendimento de adolescentes acusados da prática de atos infracionais e outras demandas na área da infância e juventude.

Murillo José Digiácomo¹

A partir da instituição do Sistema Único de Assistência Social - SUAS², consolidado pela Lei nº 12.435/2011³, passaram a surgir alguns questionamentos acerca do atendimento prestado a crianças e adolescentes (incluindo adolescentes autores de atos infracionais), pelos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS, em todo o Brasil.

Se, de um lado, é inquestionável que tais equipamentos não podem deixar de atender crianças e adolescentes, inclusive aqueles acusados da prática de atos infracionais (além, é claro, de suas respectivas famílias), é também evidente que este atendimento não pode ser prestado nos mesmos moldes que o efetuado junto a outras demandas a cargo de tais serviços, como é o caso de pessoas com deficiência, idosos, mulheres vítimas de violência e outros munícipes que se encontram com seus direitos violados.

Como melhor veremos adiante, reputa-se absolutamente imprescindível que os CRAS/CREAS (assim como outros serviços públicos ou de relevância pública), elaborem um *plano de ação diferenciado* e mesmo *criem estruturas próprias* para o atendimento das peculiaridades inerentes às diversas demandas sob sua responsabilidade, com ênfase para as crianças e adolescentes acolhidas, vítimas de violência, abuso e exploração sexual, bem como de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto e suas respectivas famílias.

A necessidade da elaboração e implementação de uma *proposta de atendimento diferenciada* e da criação de uma *estrutura própria* destinada ao atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias não apenas decorre de questões técnicas elementares (como a constatação elementar que as demandas na área da infância e da juventude não podem ser tratadas da mesma forma com que são tratadas demandas envolvendo idosos), mas também encontra amplo respaldo no ordenamento jurídico vigente, não sendo razoável seu atendimento conjunto com as demais demandas a cargo do CRAS/CREAS.

¹ Promotor de Justiça em Curitiba/PR (murilojd@mp.pr.gov.br).

² Por intermédio, primeiramente, das Resoluções CNAS nºs 145, de 15/10/2004 (que aprovou a nova Política Nacional de Assistência Social - PNAS); 130, de 15/07/2005 (que aprovou a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS) e 269, de 13/12/2006 (que aprovou a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOBRH/SUAS) e normas posteriores.

³ Que incorporou, em caráter "oficial", as disposições relativas ao SUAS no texto da Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS).

Com efeito, é de se invocar, antes de mais nada, o *princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente*, insculpido no art. 227, *caput*, da Constituição Federal, que por força do disposto no art. 4º, par. único, alínea “b”, da Lei nº 8.069/90, garante, no que diz respeito ao atendimento à população infanto-juvenil, a “*precedência dos serviços públicos ou de relevância pública*”, como é o caso do atendimento prestado pelos CRAS/CREAS⁴.

Como resultado da aplicação de tal *princípio*, bem como do disposto no art. 259, par. único, da Lei nº 8.069/90 (que *impõe* aos municípios a *adequação* de seus *serviços e programas* aos princípios e diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente), cabe ao CRAS/CREAS disponibilizar um atendimento *diferenciado e prioritário* para crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, de modo que os exames, perícias e avaliações e que se fizerem necessárias sejam realizados com o *máximo de celeridade*, por intermédio de uma *equipe interprofissional habilitada*⁵, e que o tratamento recomendado seja iniciado *de imediato*, com o acompanhamento devido, até a *efetiva (e definitiva) solução do problema* respectivo (que, desnecessário dizer, é o *objetivo precípua* da intervenção realizada⁶).

O atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias prestado pelos CRAS/CREAS ou por qualquer outro serviço público, portanto, não pode seguir o mesmo “padrão” empregado para as demais demandas sob sua responsabilidade, devendo primar pela *celeridade* e pela *especialização* (o que por sua vez demanda a *qualificação* dos profissionais responsáveis e o *planejamento de abordagens específicas*, que contemple, inclusive, a *atuação em conjunto* com outros programas e serviços, como é o caso dos CAPs⁷), não sendo admissível, por exemplo, que sejam aqueles submetidos à mesma estrutura e sistemática destinada ao atendimento de usuários adultos, de modo a aguardar no mesmo local e nas mesmas “filas” que estes a realização de exames ou tratamento, máxime por técnicos que não possuam a qualificação profissional devida.

⁴ Vale dizer que a Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social) também dispõe sobre a matéria em seu art. 23, §2º, inciso I, onde consta de maneira expressa que, na organização dos serviços da assistência social, serão criados programas de amparo às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei nº 8.069/90.

⁵ A *interdisciplinaridade* e o *profissionalismo* são da *essência* da sistemática de atendimento preconizada pela Lei nº 8.069/90.

⁶ Valendo neste sentido observar o disposto nos arts. 1º, 6º e 100, par. único, inciso I, da Lei nº 8.069/90.

⁷ A atuação em “*rede*” e a *integração operacional* entre os diversos órgãos, programas e serviços co-responsáveis pelo atendimento (e pela “*proteção integral*”) de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, além de expressamente previsto em lei (valendo neste sentido observar o disposto nos arts. 86 e 88, incisos V e VI, da Lei nº 8.069/90), é verdadeiramente *fundamental*.

Os problemas enfrentados por crianças e adolescentes *não podem esperar*⁸, devendo ser enfrentados e solucionados com o *máximo de urgência possível*, evitando assim o agravamento da situação e dos prejuízos por aqueles suportados, sendo certo que a *omissão* do Poder Público os coloca em *grave situação de risco* (cf. art. 98, inciso I, da Lei nº 8.069/90), tornando o agente público responsável *passível de punição* (cf. arts. 5º c/c 208 e 216, da Lei nº 8.069/90).

Se já não bastasse tal constatação, a necessidade de um *atendimento diferenciado* também abrange o *espaço físico* onde este deve ser prestado, não apenas para tornar o ambiente mais agradável e propício ao acolhimento de crianças e adolescentes (estimulando seu retorno, nos casos de exames múltiplos ou de um tratamento prolongado), mas também para colocá-los a salvo de situações potencialmente vexatórias ou constrangedoras, que podem resultar da utilização do mesmo local destinado ao atendimento de outras demandas.

A propósito, o art. 5º, da Lei nº 8.069/90 estabelece que *“nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais”*, dispondo o art. 18, do mesmo Diploma Legal que *“é dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor”*. O art. 70, também da Lei nº 8.069/90, por sua vez, reafirma que *“é dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente”*.

Tais normas, no caso em exame, se aplicam com especial intensidade no que diz respeito à *preservação do direito ao respeito* que, na forma do art. 17, da Lei nº 8.069/90, compreende *“...a inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, idéias e crenças, dos espaços e objetos pessoais”*.

Com efeito, não resta dúvida que, a título de exemplo, o atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, ou de adolescentes acusados da prática de ato infracional, no mesmo espaço destinado ao atendimento de idosos ou de outras demandas envolvendo o público adulto acabaria por expô-los a uma situação vexatória ou constrangedora, que seguramente serviria de desestímulo à continuidade do tratamento que se fizesse necessário.

Vale repetir que o atendimento prestado a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias deve ser *especializado e diferenciado*, e que todos os servidores envolvidos (a começar pelo encarregado da portaria ou mesmo o responsável pela segurança do

⁸ Além da *determinação legal e constitucional* relativa ao *atendimento preferencial*, é preciso também considerar que crianças e adolescentes são pessoas que se encontram *“em condição peculiar de desenvolvimento”*, sob o ponto de vista físico, emocional, moral etc., sendo que eventuais problemas enfrentados nessa fase crítica podem ter conseqüências desastrosas para o resto de suas vidas.

estabelecimento), devem receber uma *formação/qualificação profissional adequada*, de modo a evitar que, por palavras ou pela simples forma de se portar diante daqueles, constriam e/ou contribuam para criação de “barreiras” que comprometem a solução dos problemas por eles enfrentados.

Desnecessário dizer que, em qualquer caso, *não basta* o atendimento meramente “formal” e “burocrático” de tais demandas, mas sim é fundamental que as intervenções realizadas estejam verdadeiramente *comprometidas* com a *efetiva solução* do problema apresentado pela criança, adolescente e/ou família individualmente considerada, para o que devem ser definidas (se necessário com o apoio de outros profissionais, programas de serviços), “estratégias” das mais variadas, que compreendam *visitas domiciliares e/ou atividades em outros equipamentos públicos ou mesmo particulares*, como entidades de acolhimento, escolas, “Centros para Juventude” e outros espaços de lazer etc., tudo da forma que se mostre mais *eficaz para efetiva solução* do problema apresentado.

No planejamento das ações a serem desenvolvidas, é importante jamais perder de vista que o CRAS/CREAS se destina ao atendimento de crianças e adolescentes vitimizadas (e também àqueles que, ao menos em tese, assumem a posição de “vitimizadores” - como é o caso dos acusados da prática de ato infracional), que são em regra, no seu dia a dia, alvo de preconceito e discriminação, bem como da negligência dos adultos com as quais têm contato, sejam seus pais, professores e/ou mesmo autoridades públicas.

Mais do que natural, portanto, que tais crianças e adolescentes apresentem alguma “resistência” em se submeter ao tratamento que se faz necessário, o que somado à omissão (ou falta de autoridade) de seus pais ou responsável, torna imprescindível que os profissionais que os irão atender saibam como lidar com tal realidade (através da mencionada qualificação técnica adequada), bem como desenvolvam “estratégias” voltadas ao “resgate” dos recalcitrantes e à orientação de suas respectivas famílias, a partir de uma análise *individualizada e criteriosa* de *cada caso*, que deve ser alvo de um “*plano de ação*” específico⁹, elaborado preferencialmente sob a ótica *interdisciplinar* (daí porque, especialmente nos casos mais complexos, a “*integração operacional*” com profissionais que atuam em outros programas e serviços, como os CAPs, é *fundamental*) e com respeito aos *princípios* relacionados no art. 100, *caput* e par. único, da Lei nº 8.069/90, que norteiam toda e qualquer intervenção estatal junto a crianças, adolescentes e famílias.

Todos estes fatores evidenciam a necessidade de uma *adequação do serviço* prestado pelo CRAS/CREAS¹⁰, de modo a prestar um

⁹ Razão pela qual, a título de exemplo, o art. 101, §4º, da Lei nº 8.069/90 fala da necessidade de elaboração de um “Plano Individual de Acolhimento” para as crianças e adolescentes inseridas em programas de acolhimento institucional e o Sistema Nacional Socioeducativo - SINASE, aprovado pela Resolução nº 119/2006, do CONANDA também prevê a necessidade de elaboração de um “Plano Individual de Atendimento” para adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

¹⁰ Mais uma vez com base nos citados arts. 4º, *caput* e par. único, alínea “b” e 259, par. único, da Lei nº 8.069/90 e art. 23, §2º, inciso I, da Lei nº 8.742/93.

atendimento diferenciado, individualizado e especializado a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, com o desenvolvimento de uma *metodologia própria* para o enfrentamento das diversas demandas e situações peculiares que irão ocorrer, tendo sempre por norte o *princípio da proteção integral à criança e ao adolescente*, que se constitui na razão de ser da intervenção estatal.

Tal sistemática diferenciada deverá necessariamente contemplar *instalações físicas adequadas*, em local diverso (ou isolado) daquele destinado ao atendimento das outras demandas a cargo do CRAS/CREAS (sem prejuízo do mencionado atendimento domiciliar e/ou em outros equipamentos públicos ou particulares), de modo a preservar a imagem, a identidade e a intimidade das crianças e adolescente atendidas¹¹; a *qualificação profissional* de todos aqueles que atuam no setor, além da *articulação de ações/integração operacional* com outros órgãos municipais e autoridades encarregadas do atendimento e/ou defesa dos direitos de crianças e adolescentes, como o Conselho Tutelar, o Ministério Público, a Justiça da Infância e da Juventude, os órgãos policiais encarregados de atendimento de crianças e adolescentes vítimas de crime, bem como de adolescentes acusados da prática de ato infracional (dentre outros).

Importante também não perder de vista que para o planejamento e implementação de tal estrutura de atendimento deve ser observado o referido *princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente* (art. 227, *caput*, da Constituição Federal c/c art. 4º, *caput* e par. único, da Lei nº 8.069/90), inclusive no que diz respeito à *destinação privilegiada de recursos públicos* provenientes do *orçamento dos setores responsáveis pela execução das ações correspondentes* (cf. arts. 4º, par. único, alíneas “c” e “d” c/c 87, incisos I e II e 88, inciso III, da Lei nº 8.069/90), que logicamente *não podem se restringir* à área da assistência social.

É também fundamental compreender que a implantação dos CRAS/CREAS, de modo algum, pode levar à “extinção” de equipamentos diversos, destinados ao atendimento de demandas específicas na área infanto-juvenil, como é o caso dos programas socioeducativos em meio aberto destinados ao atendimento de adolescentes acusados da prática de atos infracionais.

Muito embora, de acordo com as normas relativas ao Sistema Único de Assistência Social - SUAS, os CRAS/CREAS sejam naturalmente encarregados do *atendimento* de adolescentes autores de ato infracional e

¹¹ Sem prejuízo da elaboração de propostas diferenciadas para o atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência em relação ao atendimento de adolescentes em conflito com a lei (que poderia ocorrer no mesmo prédio, porém em local separado, inclusive como forma de evitar sua exposição perante os demais, o que poderia resultar em afronta ao disposto nos arts. 17, 18, 143 e 247, da Lei nº 8.069/90) e de outros casos de crianças e adolescentes atendidos pelo CREAS. A separação dos casos atendidos, de acordo com sua natureza, deve ser efetuada com cautela, de modo a evitar a “rotulagem” da criança ou adolescente, em razão do setor ou ala para qual este é encaminhado. Qualquer ordenamento (ou reordenamento) institucional a ser realizado, portanto, deve levar em conta a necessidade de preservação da imagem, identidade, privacidade e intimidade dos casos atendidos.

suas respectivas famílias, *não é correto nem razoável, à luz das disposições da Lei nº 8.069/90, que o CRAS/CREAS seja “confundido” com um programa socioeducativo e/ou que “execute” as medidas em meio aberto previstas em lei* (notadamente a *liberdade assistida* e a *prestação de serviços à comunidade*), como se fosse o *único* equipamento para tanto disponível.

Com efeito, tanto a liberdade assistida quanto a prestação de serviços a comunidade, na forma da Lei nº 8.069/90 e do Sistema Nacional Socioeducativo - SINASE, *pressupõem* a existência de um *programa específico* destinado a definir sua forma de execução, como se dará a seleção (e qualificação) dos responsáveis pelo acompanhamento deste (os chamados *orientadores*, no caso da liberdade assistida e os responsáveis pelas entidades que irão receber o serviço comunitário prestado pelo adolescente vinculado à prestação de serviços à comunidade), e outras peculiaridades do atendimento prestado.

Os referidos programas devem estar devidamente *registrados* junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA local (cf. art. 90, *caput*, da Lei nº 8.069/90¹²) e seguir as normas aplicáveis para sua execução, incluindo aquelas definidas pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (inteligência do art. 90, §3º, da Lei nº 8.069/90), o que inclui a *estrita observância* das disposições relativas ao SINASE, acima referido, como parte de uma *política pública mais abrangente* (a chamada “*política socioeducativa*”), que deve contemplar não apenas a ação de “um”, mas sim de *vários programas e serviços públicos articulados entre si* (valendo neste sentido observar o disposto nos arts. 86 e 88, inciso V, da Lei nº 8.069/90).

Assim sendo, deveras evidente que, se por um lado, o CRAS/CREAS tem o *dever* de atender adolescentes acusados da prática de ato infracional e suas respectivas famílias (atendimento este que deve ser prestado de forma *espontânea*, desde *sempre*, mediante simples encaminhamento efetuado pela autoridade policial ou Conselho Tutelar, sem a necessidade da “aplicação” de qualquer medida pela autoridade judiciária¹³), *não é correto que “faça as vezes” e/ou “substitua” os programas socioeducativos propriamente ditos, que devem ser mantidos - ou criados, caso ainda não existam - independentemente da existência dos CRAS/CREAS, embora com estes, como visto, devam articular ações, na perspectiva de proporcionar o atendimento mais eficaz possível.*

A propósito, importante não confundir este atendimento prestado pelo CRAS/CREAS (que além de ser realizado na perspectiva de *proteção* do adolescente¹⁴, encontra respaldo no art. 88, inciso V, da Lei nº

¹² Sem prejuízo de seu eventual registro junto ao Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS.

¹³ O atendimento no “viés” eminentemente “protetivo” *independe* da “aplicação de medidas” por quem quer que seja, sendo um *dever elementar* dos órgãos públicos co-responsáveis, que como dito têm que atender as demandas na área da infância e juventude de forma *espontânea e prioritária*.

¹⁴ Não dependendo assim da prática de ato infracional para ser prestado, bastando a constatação da presença de alguma das situações relacionadas no art. 98, da Lei nº

8.069/90), com a “execução de medida socioeducativa” que, como dito, deve ficar sob a responsabilidade de um (ou mais) programa(s) socioeducativo(s), *especificamente planejado(s) e estruturado(s) com esta finalidade.*

A necessidade de *coexistência* entre o CRAS/CREAS e os programas socioeducativos propriamente ditos, portanto, decorre da sistemática idealizada pela Lei nº 8.069/90 (e melhor explicitada pelo SINASE) para o atendimento de adolescentes em conflito com a lei (que como visto pressupõe a elaboração e implementação de uma *política pública socioeducativa mais abrangente*), sendo a extinção ou “absorção” destes por aquele decorrente da *interpretação equivocada* das próprias disposições relativas ao SUAS, pois *jamais* foi intenção deste *retroceder* ao modelo vigente à época do “Código de Menores” (há mais de 20 anos revogado), que relegava o atendimento de crianças e adolescentes a “*instituições totais*”, vinculadas unicamente à área da assistência social, com todas as mazelas daí decorrentes.

E não foi, evidentemente, a intenção do SUAS transformar o CRAS/CREAS numa “*instituição total*”, responsável - sozinha - pelo atendimento de adolescentes autores de ato infracional e de *todas* as demais demandas na área da infância e da juventude (além de outros segmentos que também são de responsabilidade do serviço), mas em apenas *mais um* dos *equipamentos públicos* destinados a proporcionar a almejada (e tão sonhada) “*proteção integral*” infanto-juvenil, cabendo-lhe *somar* e *se integrar* aos demais existentes, sem prejuízo da *especialização* do serviço por ele próprio prestado, nos moldes da exposição supra.

Em outras palavras, se é verdade que os CRAS/CREAS sem dúvida devem *integrar a política socioeducativa* a ser instituída no âmbito de cada município, a execução desta não pode se resumir ao encaminhamento de adolescentes para atendimento junto a estes serviços, máxime sem que haja um adequado planejamento das intervenções a serem realizadas junto a tais adolescentes e seus pais/responsáveis (tanto no plano *coletivo* quanto *individual*¹⁵) e sem a oferta de programas e serviços alternativos (e/ou complementares), capazes de *apurar* e *neutralizar*, de maneira *efetiva* e *definitiva* (além de *prioritária*), os fatores determinantes da conduta infracional.

Assim sendo, e partindo do princípio elementar de que a *municipalização* do atendimento prestado à criança e ao adolescente (cf. art. 88, inciso I, da Lei nº 8.069/90) importa na elaboração e implementação, em caráter prioritário, de *políticas públicas intersetoriais* destinadas à *plena efetivação* dos direitos infanto-juvenis (cf. arts. 4º, *caput* e 86 a 88, da Lei nº 8.069/90 e art. 227, *caput*, da Constituição Federal), cabe aos municípios *articularem* e promoverem a *adequação* dos CRAS/CREAS e seus demais programas e serviços públicos ao atendimento especializado de demandas

8.069/90.

¹⁵ Devendo tal planejamento de ações ser efetuado (e posteriormente executado) por *profissionais qualificados*, com estrita observância dos *princípios* relacionados no art. 100, *caput* e par. único, da Lei nº 8.069/90.

nesta área, incluindo crianças e adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual, afastados do convívio familiar, além, é claro, de adolescentes autores de atos infracionais e suas respectivas *famílias*¹⁶, passando assim a integrar a “rede de proteção” infanto-juvenil que tais entes federados têm o *dever* de instituir e manter.

¹⁶ Cujas necessidades de atendimento “intensivo” e especializado foram ainda mais enfatizadas pela Lei nº 12.435/2011 (e conseqüentemente pela LOAS).