

TEXTO 02

A doutrina da Proteção Integral e suas inovações no atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes

A Construção da Proteção Integral no Brasil e no Mundo

Publicada em 1900, “O Século das Crianças”, principal obra da pedagoga sueca Ellen Key (1849-1926)¹, apresentou em 1990 o que deveria ser para o planeta uma sociedade pautada num pensamento progressista em relação ao público infantil. A referida obra trata de extremo interesse dos adultos com os direitos, com o desenvolvimento e com o bem-estar das crianças.



Foto – Ellen Key

Convém esclarecer ao leitor (a) que antes do século XX não existiam organismos internacionais que se preocupassem com o bem-estar de crianças poucos países possuíam uma legislação protecionista e específica para as infâncias.

Essa busca por essa sociedade pautada no extremo interesse com as infâncias não foi uma tarefa fácil. A herança cultural do Século XIX, através do neocolonialismo² europeu, impediu avanços significativos no compromisso dos países em melhorar a sua legislação, ou, até mesmo, criar novas regras que protegessem as crianças de qualquer forma de violência ou opressão.

Fora isso, convém destacar que o século XX foi marcado por diversas guerras, crises sanitárias e holocausto, todavia, nos períodos de paz houve avanços significativos no que diz respeito à busca dessa nova ordem inspirada por Ellen Key.

Fatalmente nenhum gênero e nenhuma faixa etária deixam de sofrer as consequências de uma guerra, certamente crianças e idosos são os que mais sofrem os seus efeitos. Por isso que,

¹ Foi uma escritora feminista que escreveu sobre diversos assuntos nas áreas da família, ética e educação, defendendo uma nova moral para a sociedade. Sua principal obra “O Século das Crianças” prenunciou o século XX como um período intensificado de pensamento progressista em relação ao público infantil.

² O neocolonialismo, também chamado de imperialismo, foi à prática de dominação política e econômica de potências europeias e dos Estados Unidos e Japão sobre a África e Ásia no final do século XIX e início do Século XX.

logo após os dois maiores conflitos de dimensão mundial (1ª e 2ª Grande Guerra Mundial)³, os países trataram de criar mecanismos de elaboração de normas internacionais, assim como órgãos internacionais, que tratassem as infâncias na perspectiva do que seria futuramente a Proteção Integral.

Como tratamos no **Texto 01**, após a Primeira Guerra Mundial foi criada a Liga das Nações⁴, que por sua vez aprovou a Declaração de Genebra em 1924, que foi um marco das normas de direito internacional, pois foi o primeiro documento a tratar especificamente dos direitos infantis e que reconheceu e afirmou os direitos da criança, estabelecendo responsabilidades dos adultos com elas.

Infelizmente, assim como não levaram a sério a Liga das Nações, os países membro dessa Liga, não levaram a sério a Declaração de Genebra, tanto que nos anos seguintes eclodiu a Segunda Grande Guerra Mundial e suas consequências.

Pelo menos, a Declaração de Genebra, serviu para fomentar alguns países a aprovarem leis específicas para a infância, como foi o caso do Brasil que aprovou o Primeiro Código de Menores com o Decreto nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927, que foi a primeira legislação especial para o público infantil na América Latina, mas que estava longe de atender ao Princípio da Proteção Integral e de Bem-Estar Social.

³ A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e a 2ª Guerra Mundial (1939-1945) foram dois grandes conflitos mundiais que moldaram o século XX. O primeiro conflito envolveu principalmente as potências europeias Reino Unido, França e Rússia (Tríplice Entente) e do outro lado Alemanha, Áustria-Hungria e Itália (Tríplice Aliança) com vitória para a Tríplice Entente. Já o segundo conflito, envolveu um número ainda maior de países e suas colônias, como, Reino Unido, França, União Soviética, Estados Unidos, Brasil, e outros (Aliados) e do outro lado Alemanha, Itália e Japão (Eixo), tendo os Aliados como vencedores desse confronto.

⁴ A Sociedade das Nações, também conhecida como Liga das Nações, foi uma organização internacional criada após a Primeira Guerra Mundial com o objetivo de manter a paz e promover a cooperação internacional. A Sociedade das Nações foi substituída pela Organização das Nações Unidas após a Segunda Guerra Mundial.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a criação da Organização das Nações Unidas - ONU⁵, foi aprovada e proclamada pela ONU a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948⁶. Embora esse documento não fosse específico para as infâncias, destacamos nele o artigo 25 que prenuncia direitos relacionados à preocupação com a maternidade e com a infância e com proteção social, *in verbis*:

Artigo 25

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice e outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstância fora de seu controle.
2. A maternidade e a infância têm o direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio gozarão da mesma proteção social. (grifos nossos)

Conforme o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a ONU lança aos países signatários o compromisso com a maternidade e as infâncias, além do interesse da sociedade em proteger essas infâncias.

Entretanto, o primeiro documento da ONU específico para as infâncias foi a Declaração dos Direitos da Criança de 1959⁷, que foi um documento onde se estabeleceu, pelos países signatários, princípios fundamentais para todas as crianças de 0 aos 18 anos⁸, buscando garantir seu bem-estar físico, mental, espiritual, moral e social. A Declaração dos Direitos da Criança reconheceu a importância da Proteção Especial para a infância, incluindo a necessidade de amor, compreensão e apoio à sua dignidade e bem estar.

⁵ Criada em 1945, através na Conferência de São Francisco que aconteceu no mesmo ano, a ONU teve seu documento de fundação assinado pelas Nações em 26 de junho e entrou em vigor em 24 de outubro do mesmo ano. A ONU tem como objetivos manter a paz e a segurança internacional, desenvolver relações amistosas entre países e promover a cooperação internacional.

⁶ Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução 217 III em 10 de dezembro de 1948) a Declaração Universal dos Direitos Humanos além de ser um marco no direito internacional é a principal norma de direitos humanos no planeta.

⁷ A Declaração dos Direitos da Criança foi adotada pela ONU através da Assembleia Geral das Nações em 20 de novembro de 1959.

⁸ Destaca-se o fato que para a ONU criança e qualquer sujeito de 0 aos 18 anos, pois a organização etária “crianças e adolescentes” só existe no Brasil através do artigo 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Depois da Declaração de 1959, outros tratados internacionais específicos para a infância ou de direitos humanos em geral, mas que também afetam as infâncias foram adotados tanto pela ONU, como pela Organização dos Estados Americanos-OEA⁹. Importa dizer em 1979, ou seja, 20 anos após a Declaração dos Direitos da Criança, a ONU lança o “Ano Internacional da Criança - AIC”¹⁰ com diversos eventos realizados em todo o planeta, incluindo atividades culturais, campanhas de arrecadação de fundos, etc. Esta movimentação contribuiu para a elaboração e adoção 10 (dez) anos depois da Convenção Sobre os Direitos da Criança de 1989.

Importa dizer, que para o Brasil a Convenção Sobre os Direitos da Criança da ONU de 1989 é norma vinculante¹¹ e foi incorporada ao nosso ordenamento jurídico como norma supralegal¹², através do Art. 5º, da Constituição Federal de 1988.

Ou seja, nos termos do Decreto nº 99.710, de 21/11/1990, o Estado brasileiro assume o compromisso de executar e cumprir todos os 54 artigos contidos na Convenção Sobre os Direitos da Criança, inclusive o da Proteção Integral, o que exigiu do Brasil uma nova lei ordinária para as infâncias em detrimento do famigerado Segundo Código de Menores¹³.

Transformações promovidas através da Constituição Federal de 1988 e com o Estatuto da Criança e do Adolescente

Como vimos no **Texto 1**, o Brasil retardou a preocupação com as infâncias, pois, historicamente, além do Estado brasileiro haver negligenciando a promulgação de normas de proteção para o público infantil, deixou de garantir serviços de atendimento durante um longo período, delegando a tarefa a igreja católica.

Entretanto, mesmo o Brasil criando leis específicas para as infâncias e ofertando serviços no século XX, de certo modo, estas mudanças não foram pautadas em atendimento aos princípios

⁹ Com sede em Washington, Capital dos Estados Unidos, a Organização dos Estados Americanos-OEA (da Organização das Nações Unidas-ONU) é um organismo internacional destinado aos direitos humanos, supervisão eleitoral, desenvolvimento econômico e social, e segurança no Hemisfério Ocidental.

¹⁰ O Ano Internacional da Criança foi proclamado pelas Nações Unidas com o objetivo de focar nas necessidades e direitos das crianças em todo mundo, chamando a atenção para as questões que afetam as infâncias como a desnutrição, falta de acesso à educação e outros problemas.

¹¹ Em termos jurídicos, norma vinculante é aquela que obriga ou estabelece um padrão de comportamento ao qual as partes devem se ater.

¹² Norma supralegal é aquela que embora não esteja expressa na Constituição possui hierarquia superior às leis ordinárias e normas infraconstitucionais, mas inferior à Constituição, conforme entendimento do Superior Tribunal Federal-STF

¹³ Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, revogada pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

da Proteção Integral e muito menos seguiu as normas de direito internacional editadas pela ONU até então.

Em geral, podemos admitir que os primeiros serviços de atenção às infâncias antes da Constituição Federal de 1988 trataram esse atendimento por meio da institucionalização excessiva, sem fortalecer os vínculos de afetividade e a responsabilidade familiar.

Podemos admitir, portanto, que as primeiras e verdadeiras mudanças de impacto para as infâncias se deram apenas a partir da Constituição de Federal de 1988 e logo em seguida com o Estatuto da Criança e do Adolescente. Importa dizer que foi no período de 1979 a 1990 que o povo brasileiro promoveu o maior reordenamento institucional de sua história e concedeu a crianças e adolescentes o que lhes foi negado desde o período das caravelas portuguesas.

Foi somente após a promulgação da atual Carta Magna que o país passou a reconhecer, em relação às infâncias, seus direitos e deveres de cidadania, segundo capacidades que lhes são inatas e aperfeiçoáveis, ao longo do seu peculiar amadurecimento pessoal e social (Sêda, 2007).

A Constituição Federal de 1988 significou e ainda significa um conjunto de direitos e deveres que promoveram e ainda promovem alteração de velhas concepções do passado brasileiro, corrigindo assim desvios históricos e peculiares ao processo de desenvolvimento pessoal e social, em que os modos de convivência em comunidades devem gerar o bom trato entre as pessoas.

Deve-se frisar que, diferentemente de outras normas constitucionais anteriores que eram meramente programáticas, a Constituição Federal de 1988 é obrigatória (Miranda, citado por Moraes, 2006). A respeito da ideia de supremacia constitucional e seu caráter obrigatório no direito contemporâneo, vale transcrever o pensamento de Barroso (2009):

(...) a Constituição, portanto, é dotada de superioridade jurídica em relação a todas as normas do sistema e, como consequência, nenhum ato jurídico pode subsistir validamente se for com ela incompatível. Para assegurar essa supremacia, a ordem jurídica contempla um conjunto de mecanismos conhecidos como jurisdição constitucional, destinados a, pela via judicial, fazer prevalecer os comandos contidos na Constituição. Parte importante da jurisdição constitucional consiste no controle de constitucionalidade, cuja finalidade é declarar a invalidade e paralisar a eficácia dos atos normativos que sejam incompatíveis com a Constituição.

Destaca-se também que a Constituição Cidadã, como assim também é conhecida a Carta de 1988, representa um *status* do ser humano como um direito fundamental das pessoas (Moraes,

2006), valorizando o princípio da dignidade da pessoa humana como um valor singular na autodeterminação consciente e responsável da própria vida (Moraes, 2006).

O direito à vida privada, à intimidade, à honra e à imagem, entre outros, consagram a dignidade humana como fundamento da atual República. Pressuposto a tudo isso, o direito fundamental da dignidade humana afasta as tendências que ferem e ameaçam a liberdade individual e pessoal, concebendo o atual texto constitucional a sua total aplicabilidade em relação ao planejamento familiar e comunitário.

A Constituição Federal de 1988 também é conhecida como a “Constituição de Bem Estar Social”. Isso ficou expresso no preâmbulo do texto constituinte, conforme veremos na citação abaixo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (grifos nossos)

Nota-se, nesse preâmbulo, uma preocupação do legislador constituinte de aprovar uma Lei Maior que funcionasse como uma Carta Magna que não envelhecesse que, a depender da circunstância, contemplasse o passado, o presente e o futuro.

Com o Estado Democrático de Direito, buscou-se uma carta constitucional que rompesse com os resquícios dos regimes políticos anteriores, dotando-se o texto constituinte de pautas que consistem na garantia e concretização dos direitos fundamentais. A respeito dessas pautas, trazemos como exemplo o Art. 3º da Constituição Federal de 1988, que expressa nitidamente como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil como a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, e a promoção do bem de todos e todas, dentre outros.

O Título VIII, da Constituição Federal de 1988, que trata da Ordem Social, é primado no trabalho e nos objetivos do Bem Estar e no da Justiça Social (Moraes, 2006). A Constituição Federal de 1988 disciplinou no Título VIII a Ordem Social, dividindo-a em oito capítulos:

1. Disposição Geral (Art. 193, CF/88);
2. Seguridade Social (Arts. 194 ao 204, CF/88);
3. Educação, Cultura e Desporto (Arts. 205 ao 217, CF/88);

4. Ciência e Tecnologia (Art. 218 e 219, CF/88);
5. Comunicação Social (Arts. 220 ao 224, CF/88);
6. Meio Ambiente (Art. 225, CF/88);
7. Família, Criança, Adolescente e Idoso (Arts. 226 ao 230, CF/88);
8. Índios (Arts. 231 ao 232, CF/88).

Nota-se, também, o Art. 4º, II da Constituição Federal de 1988, o qual rege as relações internacionais da República Federativa do Brasil. Observa-se no referido artigo da constituição a pauta relacionada à “prevalência dos direitos humanos”. Justamente, em se tratando de relações internacionais, precisamos trazer ao bojo dessa discussão a condição que possui a Constituição Federal de 1988 de “cláusula aberta”.

Conforme defende Alexandre de Moraes (2006), a Constituição Federal de 1988 não exclui a existência de outros direitos e garantias decorrentes de atos e tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Isso se deu a partir do escopo do parágrafo segundo do artigo 5º da Carta Magna que prevê: *“§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”*.

Convém esclarecer ao leitor (a) que esses tratados internacionais são os acordos entre dois ou mais sujeitos de comunidade internacional, que se destina produzir determinados efeitos jurídicos no nosso *“modelo de internalização ratificados”*¹⁴.

Impende salientar também, que o direito internacional viveu constante ascensão durante o século XX, e, vive ainda constante evolução nesse início de século XXI. Isso trouxe impactos positivos no ordenamento jurídico brasileiro, principalmente para as infâncias.

Imperioso torna dizer que esses impactos positivos só foram possíveis em razão da “cláusula aberta” da Constituição Federal de 1988, que permitiu essa condição através do artigo 5º, §§ 2º e 3º da própria Carta Constitucional. Trata-se dessa questão da “cláusula aberta” o entendimento do Supremo Tribunal Federal-STF, que atribui a esses Tratados ratificados antes da Emenda à Constituição nº 45/2004 o *status* hierárquico de norma supralegal, superior às leis e inferior à Constituição Federal. Já os Tratados ratificados após a referida Emenda nº 45/2004 possuem o *status* de Emenda à Constituição. Isso só foi possível em razão da norma constitucional

¹⁴ Modelo de internalização é o mecanismo de cláusula aberta previsto na Constituição Federal de 1988, que incorpora ao ordenamento jurídico brasileiro os Tratados Internacionais de Direitos Humanos ratificados no Congresso Nacional obedecendo o mesmo quórum para aprovação das Emendas à Constituição.

derivada¹⁵ que criou o § 3º do Art. 5º da CF/88, que por sua vez passou a recepcionar os tratados internacionais em que o Brasil seja parte e que versem sobre os Direitos Humanos com a mesma hierarquia de Emendas à Constituição.

Para que esses Tratados Internacionais de Direitos Humanos sejam legitimados no nosso ordenamento jurídico deve-se observar o quórum para o processo de internalização que é o mesmo para qualquer mudança na Constituição Federal de 1988, como mostra seu referido texto: *“§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”* (Redação dada pela Emenda Constitucional de nº 45/2004).

A respeito dessa condição de “cláusula aberta” que foi dada a Constituição Federal de 1988, podemos admitir como exemplo a Convenção Sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas de 1989. Através do Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, nos termos do parágrafo segundo, do Art. 5º, da Constituição Federal de 1988, o Brasil introduziu esse Tratado de Direitos Humanos para as infâncias no seu ordenamento jurídico e, conforme interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal, por haver sido internalizada anteriormente à EC nº 45/2004, deve-se ser-lhe atribuída o *status* de “supralegalidade”, com hierarquia inferior às normas constitucionais, mas com *status* superior as normas legais.

Já a respeito de um Tratado Internacional de Direitos Humanos, internalizado em nosso ordenamento com *status* de norma Constitucional, temos o exemplo da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo de 2007. Essa norma foi internalizada no Congresso Nacional, através de votação do Decreto nº 6.649, de 25 de agosto de 2009, obedecendo ao mesmo quórum de uma Emenda à Constituição. Portanto, conforme o §3º do Art. 5º da CF/88 e entendimento do Supremo Tribunal Federal-STF, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo de 2007 possui *status* de Emenda à Constituição.

Embora a Constituição Federal de 1988 faça menção à criança e adolescente em diversos artigos, no campo do Direito Constitucional, os direitos das infâncias estão principalmente organizados no Capítulo VII do Título VIII da Carta Magna de 1988, o mesmo que trata da família. Ou seja, diferente das legislações anteriores (1º e 2º Código de Menores), que tratavam das

¹⁵ Normas Constitucionais devidas são as oriundas de Emendas à Constituição.

questões pertinentes às infâncias por meio da institucionalização excessiva e rompimentos dos vínculos familiares, a nova ordem constitucional traz para o seio da família a principal responsabilidade com crianças e adolescente, sem excluir o Poder Público e a Sociedade no papel dessa Proteção Integral.

Imperioso torna esclarecer o que foi interpretado pelo Supremo Tribunal Federal-STF em relação ao conceito de família¹⁶. Nota-se dessa questão, que hoje o Estado reconhece o conceito ampliado de família, reconhecendo como família todas as formas admitidas no direito civil brasileiro, seja essa família derivada por pessoas do mesmo sexo ou de sexos diferentes, de um casamento ou de uma união estável, a família monoparental formada apenas por um dos genitores, mas que para as infâncias consistem em um núcleo familiar constituído e que vive com os filhos dependentes (Marin & Piccinini, 2009), ou até mesmo seja uma família multiparental que deve ser entendida como a possibilidade de uma pessoa possuir mais de um pai e/ou mais de uma mãe, simultaneamente, produzindo efeitos jurídicos em relação a todos eles, inclusive, ao que tange o eventual pedido de alimentos e até mesmo herança de ambos os pais. (Zamattaro *apud* Ligiero, 2015).

Impende salientar que o Art. 226, § 6º, da Constituição Federal de 1988, foi edificado nos princípios da dignidade humana, no da paternidade responsável, e o do planejamento familiar, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada quaisquer formas coercitivas por parte das instituições públicas ou privadas.

Bom torna-se dizer o texto constitucional aprovado pelo legislador constituinte de 1988 traz elementos de erradicação todas às formas de autoritarismo e a combater todas as formas de violências e opressão, além de assegurar o cumprimento das obrigações e deveres entre os sujeitos e o Estado, e vice-versa, como também aos sujeitos entre si.

Portanto, com as novas perspectivas oriundas da Constituição Federal de 1988, a Proteção Integral passa a ser um direito de todas as crianças e adolescentes e um dever de todos os sujeitos e do Poder Público. A partir de então, surge a progressiva penetração do público infantil no mundo dos direitos e deveres humanos, como um fator a permitir a necessária emergência habitual, costumeira e usual do bom trato, de bem comum e de cidadania (Sêda, 2007).

¹⁶ O STF através do Julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4277 e da Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF 132 reconheceu o conceito amplo e inclusivo sobre a família, além da tradicional união entre homem e mulher.

O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Doutrina da Proteção Integral

Conforme verificamos no presente texto, o Código de Menores de 1979 não mais cabia em nosso ordenamento jurídico, pois o princípio constitucional da Proteção Integral já havia sido implementado por força do Art. 227 do novo texto constituinte. Colaborando a tudo isso, a Convenção Sobre os Direitos da Criança da ONU de 1989 havia sido ratificada e, nos termos do § 2º do Art. 5º, da CF/88, passou a também a referida Convenção, que é um Tratado de Internacional de Direitos Humanos, a fazer parte do nosso ordenamento jurídico brasileiro. Restava ao país aprovar uma nova lei ordinária para as infâncias que adotasse os mesmos princípios e diretrizes promulgadas através da Carta Magna de 1988 e pela Convenção Sobre os Direitos da Criança da ONU de 1989.

Segundo Edson Sêda (2007), o Estatuto da Criança e do Adolescente foi elaborado a partir da percepção de que a proteção integral é aquela que garante a cada sujeito, ao conjunto, e ao todo, os meios e as ferramentas para o correto exercício de direitos e deveres socialmente relevantes. A percepção básica desse direito é alcançar os fins sociais do Direito Público do bom trato, do respeito mútuo e os da efetivação dos direitos e deveres humanos.

Deve-se frisar que, o Estatuto da Criança e do Adolescente- ECA, quando expressamente aprovou a Doutrina da Proteção Integral (art. 1º, ECA), definiu que todas as crianças e adolescentes devem ser protegidas e que todos os adultos capazes são corresponsáveis com essas infâncias.

Tanto que ao aprovar o *caput* do artigo 4º no ECA, o legislador teve o cuidado de reproduzir o sentido do *caput* do Art. 227 da CF, estendendo o interesse com as infâncias à todas e todos. Deve-se valer que o “interesse” tratado no Estatuto da Criança e do Adolescente é o interesse, que por sua vez não se confunde com o interesse o da administração pública e sim o interesse público primário que se confunde com a aspiração da sociedade.

Quando diz o *caput* artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, que são deveres da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público de assegurar direitos, não estamos tratando apenas de uma abstração, mas sim de um dever que pessoas adultas e capazes têm de assegurar esses direitos. Portanto, não pode a família, as comunidades ou grupos sociais as quais a criança ou adolescentes estejam inseridos, nem a sociedade em geral e muito menos o Poder Público, deixarem de cumprir o seu papel com as infâncias.

Concernente ao papel do Estado, o artigo 4º do ECA traz ainda o seu parágrafo único o que chamamos de **“primazia de prioridade absoluta”**. Ou seja, não existe Proteção Integral sem a priorização absoluta do atendimento ao público infantil em detrimento dos outros públicos etários, sem a preferência na formulação e execução de políticas sociais públicas para crianças e adolescentes e sem a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e juventude.

Segundo Edson Sêda (2007), diante da distinção da gravidade do problema, deve-se ser levado em conta o princípio da razoabilidade para se chegar à conclusão dessa “prioridade absoluta”. Deve-se pensar, portanto, no princípio da equidade, que conforme o pensamento de Sêda (2007) é dar a cada um o que é seu e de mais ninguém.

Ainda sobre o parágrafo único do Art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente e a chamada **“primazia de prioridade”**, trazemos o pensamento do escritor e jurista Murilo José Digiácomo (2020):

De modo a deixar claro o alcance da norma cogente/imperativa contida no caput do dispositivo e no art. 227, caput, da CF, o legislador procurou explicitar em que, concretamente, se traduz a garantia de prioridade absoluta à criança e ao adolescente, evitando assim maiores controvérsias sobre o tema. A enumeração do que compreende a garantia de prioridade absoluta, no entanto, é meramente exemplificativa, havendo outras normas correlatas em matéria de infância e juventude que ampliam seu alcance, como é o caso do art. 3º, da Lei nº 13.257/2016 (vide).

(...)

Todos os serviços públicos ou de relevância pública devem se adequar ao atendimento prioritário (e em regime de prioridade absoluta) a crianças e adolescentes, para tanto melhor organizando as estruturas já existentes e/ou criando novas, contratando e capacitando pessoal etc. Esse “tratamento especial” (e preferencial) visa evitar que os interesses de crianças e adolescentes caiam na “vala comum” dos demais atendimentos ou - o que é pior - sejam relegados ao segundo plano, como usualmente ocorre. Como resultado, serviços públicos como os prestados pelos CREAS/CRAS e CAPS devem disponibilizar um atendimento diferenciado e prioritário para crianças, adolescentes e suas respectivas famílias.

(...)

Dentro do conceito de Proteção Integral, também devemos considerar que a orientação para as políticas públicas e para o atendimento ao público infantil não se limitarão à Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Devemos ponderar ao que diz o próprio ECA, no seu artigo 6º, quando diz: *“Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais e a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento.”*

Conforme o dispositivo acima citado, a Proteção Integral exige uma interpretação que vai além dos dispositivos próprios do Estatuto da Criança e do Adolescente. Assim, devemos considerar todas as normas que compõe nosso ordenamento jurídico em matéria das infâncias, sejam essas normas constitucionais, supralegais, legais ou infralegais. Todas essas disposições são regidas dentro da harmonização e do controle de legalidade e de convencionalidade, feitos pelo STF e estruturadas hierarquicamente, como mostra a figura ao lado.

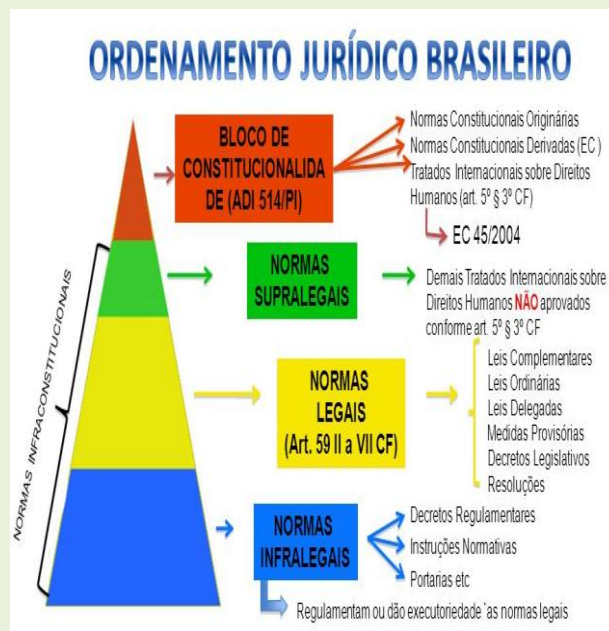


Foto – Ordenamento Jurídico Brasileiro

Portanto, todas as normas admitidas em direito que compõem o nosso ordenamento jurídico e que são afetas as infâncias fazem parte do arcabouço e do universo dos Direitos da Criança e do Adolescente e possuem relação direta com a Constituição Federal de 1988 e com o Estatuto da Criança e do Adolescente. Nota-se ao leitor e a leitora que é essa relação que possui o Estatuto da Criança e do Adolescente com outras normas de qualquer hierarquia ou natureza dá uma apresentação aos Direitos da Criança e do Adolescente de um modelo sistêmico e intersistêmico de Proteção Integral.

Justamente, é dentro de um conjunto ordenado de elementos que se encontram interligados e que interagem entre si, fazem esse modelo sistêmico e intersistêmico de Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente-SGD, como o idealizado por Digiácomo, através da figura que se segue:

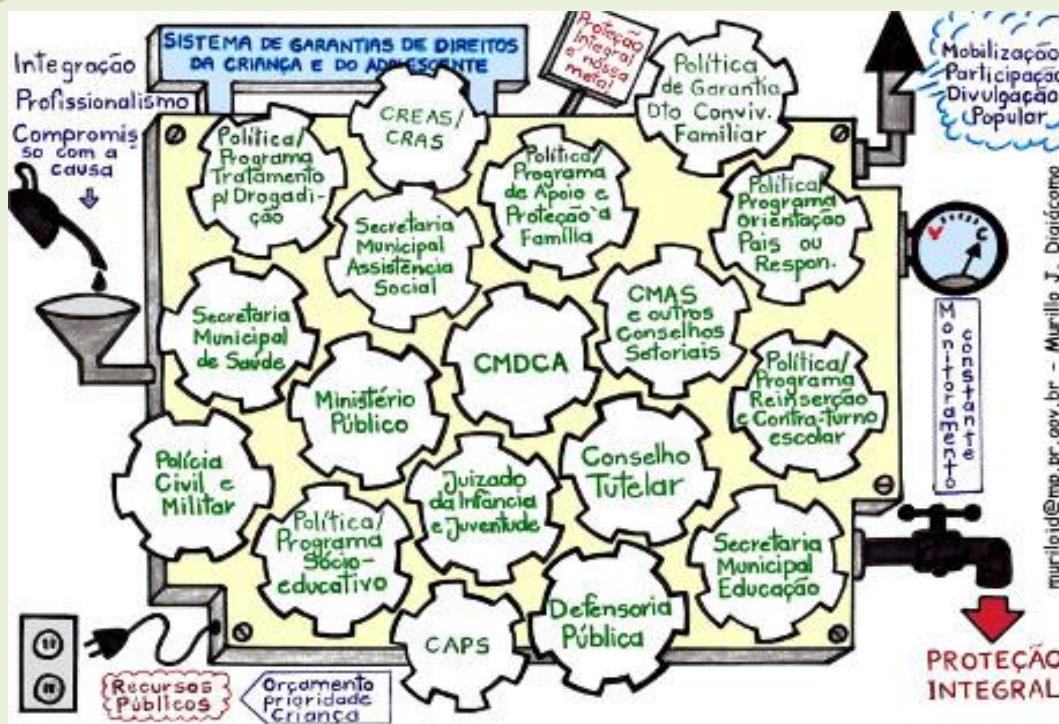


Foto – Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente – Murillo Digiácono

Como mostra a figura acima, o Sistema de Garantia de Direitos de Criança e Adolescentes - SGD é formado por diversos órgãos, programas e serviços e devem obedecer aos comandos constitucionais e legais, além das normas infralegais como os decretos e resoluções, conforme as suas especificidades em lei.

A respeito dessas normas infralegais, destacamos o aspecto complementar das resoluções de órgãos como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente dos demais entes federativos e pelos Conselhos Setoriais competentes editem resoluções que tratem de políticas públicas direcionadas ao público infantil, como é o caso dos Conselhos de Assistência Social, Conselhos de Educação, Conselhos de Saúde, dentre outros.

Estes órgãos, programas e serviços do SGD se estruturam e organizam sob a forma de um Sistema Nacional de Proteção de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, regulados por normas operacionais básicas específicas, a serem editadas pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e pelos outros Conselhos de Políticas Públicas.

Diante do que podemos chamar de arcabouço jurídico da Proteção Integral e dos Direitos da Criança e do Adolescente, para o seu bom funcionamento, é preciso adotar métodos de interpretação dessas normas. Segundo Murilo Digiácomo (2020), a respeito desse bom funcionamento do SGD e da garantia da Proteção Integral, o dispositivo presente no Art. 6º do Estatuto da Criança e do Adolescente encontra-se em perfeita conformidade com Art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (antiga Lei de Introdução ao Código Civil - Dec. Lei nº 4.657/1942, com a redação do enunciado alterada pela Lei nº 12.376/2010).

Digiácomo traz ainda a ideia de um importante mecanismo de interpretação, que por sua vez deve ser analisado em conjunto com os Arts. 1º, 5º e 100, caput e parágrafo único, (notadamente seu inciso II), todos do ECA.

Considerações Finais

A Doutrina da Proteção Integral rege-se no plano do Direito Constitucional há quase 37 (trinta e sete) anos e no plano legal há 35 (trinta e cinco) anos. Ainda é um desafio implementá-la visto que o Brasil viveu séculos de abandono em relação às infâncias e quando de fato se editou uma norma própria para a população infantil, como fez com os dois Código de Menores, fez fundamentada na Doutrina da Situação Irregular.

Podemos dizer que a Doutrina da Proteção Integral foi pautada em princípios antagônicos aos princípios da Doutrina da Situação Irregular. Portanto, devemos enxergar essa doutrina menorista, do famigerado e extinto Código de Menores, como algo que devemos evitar e não ter como inspiração para os serviços públicos atuais, conforme podemos observar na figura abaixo.

Aspectos	Anterior	Atual
Doutrinário	Situação Irregular	Proteção Integral
Caráter	Filantrópico	Política Pública
Fundamento	Assistencialista	Direito Subjetivo
Centralidade local	Judiciário	Município
Competência Executória	União/Estados	Município
Decisório	Centralizador	Participativo
Institucional	Estatal	Co-Gestão Sociedade Civil
Organização	Piramidal Hierárquico	Rede
Gestão	Monocrática	Democrática

Foto – Aspectos da Doutrina de Proteção integral – Anterior x Atual

Devemos então olhar para a Doutrina da Proteção Integral como algo construído e instrumentalizado com base nos tratados internacionais de direitos humanos, no direito constitucional, no amplo leque do direito da criança e do adolescente e nos mais diversos ramos do direito e dos sistemas setoriais.

Portanto, seria uma leitura rasa considerar o Estatuto da Criança e do Adolescente sem fazer a devida observância à Constituição Federal de 1988, aos Tratados Internacionais de Direitos Humanos que o Brasil seja parte, e aos mais variados ramos do direito, como o direito civil, o direito penal, o direito previdenciário, etc. Deve-se também observar a legislação pertinente às políticas setoriais como as do Sistema de Educação, Sistema Único de Saúde, Sistema Único de Assistência Social, Sistema de Trabalho e Emprego, dentre outros, além do Sistema de Segurança e do Sistema de Justiça.

Uma leitura superficial que não observe toda essa transversalidade e intersetorialidade dos direitos de crianças e adolescentes colocariam em risco a sensata compreensão do Estatuto da Criança e do Adolescente e a Doutrina da Proteção Integral, o que pode induzir o operador desse direito e integrante do Sistema de Garantia de Direitos ao erro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 08 de setembro de 2022.

_____. Decreto nº 17.943 A, de 12 de outubro de 1927. **Consolida as leis de assistência e proteção a menores.** DF, 1927. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17943-a-12-outubro-1927-501820-publicacaooriginal-1-pe.html>.

_____. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. **Dispõe sobre o Código de Menores.** 1979. DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm >. Acesso em 31/08/2022.

_____. Estatuto da criança e do adolescente: lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 09/08/2025.

_____. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, **Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança.** DF, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em 09/08/2025.

_____. Decreto nº 6.649, de 25 de agosto de 2009, Promulga a **Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo.** DF, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em 09/08/2025.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** São Paulo: Saraiva, 2009.

CHAVE, Ellen. 1900. **Barnetsarhumdrade (Século da Criança).** Estocolmo. Reimpressão, 1996; Nova York: Ano Press, 1972.

DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildeara Amorim. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado.** Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2020.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: parte geral e LINDB, volume 1.** São Paulo: Atlas, 2020.

LIGEIRO, L. F. G. **Certidão de nascimento: Espelho biológico ou afetivo?** Revista Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

MARIN, A., & PICCININI, C. A. **Famílias uniparentais: a mãe solteira na literatura.** Psico. 2009

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, adotada pela Assembleia Geral nas Nações Unidas-ONU, em 10 de dezembro de 1948.

_____. **Declaração Universal dos Direitos da Criança**, adotada pela Assembleia Geral nas Nações Unidas-ONU, em 20 de novembro de 1959, e ratificada pelo Brasil.

_____. **Convenção Sobre os Direitos da Criança**, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas-ONU em 20 de novembro de 1989.

_____. **Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo**, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas-ONU em 30 de março de 2007.

SÊDA, Edson. **A Criança, o Índio, a Cidadania: Estatuto da Criança e do Adolescente comentado para cidadãos das comunidades urbanas, rurais e indígenas**. Rio de Janeiro: ed. Adês, 2007.