

## **JUSTIÇA SOCIAL, DIREITOS DE PROTEÇÃO E O PAPEL DAS REDES MUNICIPAIS NO AMPARO ÀS FAMÍLIAS E GRUPOS VULNERÁVEIS**

### **SOCIAL JUSTICE, PROTECTIVE RIGHTS, AND THE ROLE OF MUNICIPAL NETWORKS IN ASSISTING FAMILIES AND VULNERABLE GROUPS**

**Leonardo Leite Mattos e Souza<sup>1</sup>**

#### **RESUMO**

Este artigo explora o papel das redes municipais de proteção no apoio a famílias, grupos vulneráveis ou em situação de risco, destacando sua importância para o acesso efetivo à justiça social. Utilizando abordagens qualitativa e interpretativa, ações intersetoriais de órgãos locais são analisadas como meios de garantia de direitos fundamentais sociais mínimos. Os resultados mostram que essas redes promovem direitos humanos sem a necessidade de judicialização da vida, oferecendo respostas mais rápidas e adequadas, o que favorece a coesão familiar e reduz desigualdades. Conclui-se, pois, que a atuação direta dessas redes constitui direito fundamental, de modo que a inércia estatal representa grave déficit normativo. Assim, o fortalecimento dessas redes consolida políticas públicas eficazes, democratiza direitos e previne riscos sociais, promovendo a dignidade humana e uma sociedade equitativa.

<sup>1</sup> Possui graduação em Direito (Ciências Sociais Aplicadas) pelo Instituto Universitário Luterano de Ji-Paraná/RO - ILES/ULBRA (2001). Foi estagiário do Ministério Público, Advogado, Conciliador e Assessor de Juiz do TJRO (1999-2005). Atualmente é Juiz de Direito (Magistrado) desde 2005, titular da 2 Vara Cível da comarca de Ji-Paraná/RO (3 entrância) desde 2022, atuando com competência genérica cível, administrativa, tributária, constitucional e competência exclusiva para casos envolvendo matérias relacionadas à infância e juventude (Juizado da Infância e Juventude). Na cidade de Rolim de Moura/RO, foi professor de graduação em Direito nas faculdades FAROL e São Paulo, com atuação nas áreas do Direito Civil e Hermenêutica Jurídica. Foi professor de pós-graduação na Escola da Magistratura do Estado de Rondônia - EMERON, trabalhando com as disciplinas de Direito Eleitoral e Hermenêutica Jurídica. Foi orientador e formador da EMERON. Foi Juiz Eleitoral. Tem experiência e especialização na área de Direito, com ênfase em Direito Privado - Pós-graduação lato sensu/MBA (FGV), com extensão na Faculdade de Direito de Lisboa/Portugal e na Universidade da Califórnia (Irvine/EUA). Mestrando em Ciências Jurídicas na Universidade Autónoma de Lisboa - UAL/Portugal (especialização suspensa).leonardosouza@tjro.jus.br.

**Palavras-chave:** Redes de proteção; Justiça social; Grupos vulneráveis; Direitos fundamentais; Desjudicialização.

## ABSTRACT

This article explores the role of municipal protection networks in supporting families, vulnerable groups, and those at social risk, emphasizing their relevance to effective access to social justice. Using qualitative and interpretative approaches, the study analyzes intersectoral actions taken by local authorities as instruments for securing minimum social fundamental rights. The results indicate that these networks foster human rights without the need for judicialization, offering faster and more appropriate responses that enhance family cohesion and reduce inequalities. It is concluded that the direct intervention of these networks constitutes a fundamental right, and that state inaction represents a serious normative deficit. Thus, strengthening these networks consolidates effective public policies, democratizes rights, and prevents social risks, thereby promoting human dignity and an equitable society.

**Keywords:** Protection networks; Social justice; Vulnerable groups; Fundamental rights; Dejudicialization.

## 1. INTRODUÇÃO

Quando o Estado persiste omissivo em relação às promessas e esperanças de *justiça social* consagradas na Constituição Federal, evidencia-se uma ruptura entre normas de grande gravidade axiológica e a *realidade* (mundo fático). Nesse contexto, os direitos fundamentais, expressões máximas da dignidade (da pessoa) humana, embora reconhecidos formalmente como cláusulas pétreas, muitas vezes permanecem apenas como projeções abstratas, distantes da materialização que deveria ser irradiada em favor daqueles que se encontram em situação de risco ou de grave vulnerabilidade social.

Essa lacuna entre o dever-ser constitucional e a *realidade* denuncia um déficit de efetivação social-democrática que compromete a própria legitimidade do pacto constitucional. Compromissos fundamentais como o direito à vida, à educação, à saúde, à moradia, à segurança e à assistência social — todos inscritos como garantias mínimas do Estado Democrático de Direito — tornam-se promessas

vazias quando não acompanhados de políticas públicas concretas, sustentáveis e universalmente acessíveis. A omissão estatal, nesses casos, não é neutra: ela acarreta a perpetuação de desigualdades históricas, viola direitos humanos e enfraquece o tecido social, as famílias, fertilizando e fomentando criminalidades de muitos tipos.

Logo, a efetividade de *direitos fundamentais sociais mínimos* exige mais do que simples reconhecimento legal; demanda ações positivas, planejamento institucional e a atuação harmônica entre os Poderes da República e os entes federativos. A concretização desses direitos subjetivos é o que assegura que a Constituição seja, de fato, um instrumento de transformação social, e não apenas um documento simbólico de intenções não cumpridas.

Em sentido amplo, por *justiça social* compreende-se a proteção estatal conferida por meio da prestação ou da entrega aos cidadãos desprovidos de meios dos bens, serviços e garantias contemplados como *direitos fundamentais sociais mínimos*, assim considerados aqueles capazes de lhes assegurar um espaço vital onde não sobrevivem abaixo do *mínimo existencial*, seguindo a lógica de que “aquilo que é especialmente importante para o indivíduo, e que pode ser juridicamente protegido, deve ser juridicamente garantido” (Alexy, 2024, p. 506).

A indeterminação de seus conceitos não relega os *direitos fundamentais sociais* a um segundo plano, sobretudo por serem direitos subjetivos cuja tutela recai sobre bens que não se limitam à vida ou à saúde, abarcando interesses como a dignidade, a liberdade, a infância, a família, a propriedade, a velhice, o meio-ambiente etc. São, pois, *direitos de proteção*, conceito mencionado por Robert Alexy, e que se manifestam de diversas formas:

Não menos diversificadas são as possíveis formas de proteção. Elas abarcam, por exemplo, a proteção por meio de normas de direito penal, por meio de normas de responsabilidade civil, por meio de normas de direito processual, por meio de atos administrativos e por meio de ações fáticas. O que há de comum em meio a essa

diversidade é o fato de que os direitos a proteção são direitos subjetivos constitucionais a ações positivas fáticas ou normativas em face do Estado, que têm como objeto demarcar as esferas dos sujeitos de direito de mesma hierarquia, bem como a exigibilidade e a realização dessa demarcação (*ibid.*, p. 450-451).

A luta entre os fatos (a *realidade* com déficit de necessidades mínimas) e as normas tem sido objeto de muitas tentativas infelizes de simplificação de problemas em cujo núcleo está uma pergunta das mais complexas: há alternativa ao Direito na concretização de ações afirmativas ou fáticas voltadas à consagração dos *direitos de proteção* tidos como expressão dos *direitos fundamentais sociais mínimos*?

À medida que, como ciência, o Direito é um fenômeno recente, a distância entre fatos (*realidade*) e eficácia normativa é uma característica da pós-modernidade, sendo uma das principais causas do que se convencionou chamar de *judicialização da vida*, processo social que obriga o Poder Judiciário a intervir sistematicamente nas atividades dos demais Poderes, criando uma equivocada percepção de violação da harmonia tripartite republicana e democrática estabelecida pela Constituição.

O problema se intensifica diante da recalcitrante e reiterada omissão estatal, especialmente no que diz respeito à não implementação de *medidas* ou *direitos de proteção* em favor de famílias desconstruídas, crianças em situação de risco, idosos abandonados, mulheres violentadas e de outros diferentes grupos de vulneráveis, resultando num *estado de coisas* em que o recurso à intervenção judicial, malgrado custoso e demorado, torna-se imprescindível.

É de se salientar que a materialização dessas medidas de proteção pelos municípios – muitas delas de natureza socioassistencial – é direito fundamental que influi decisivamente, ainda que por via reflexa, na proteção integral das famílias, a base da sociedade. Protegidas as famílias, a criminalidade (juvenil, organizada, passional, doméstica, sexual etc.) e outros danos sociais seriam amortizados.

## 2. AS FAMÍLIAS E OS DIREITOS DE PROTEÇÃO

Além de proteger a liberdade de culto, propriedades autorais e industriais, dados pessoais etc., a Constituição Federal promete proteção ao trabalho feminino, à maternidade, à infância, à juventude, à velhice, aos desamparados, dentre outros grupos. Mas um direito de proteção se destaca quando a Magna Carta considera a família a base da sociedade, razão dela gozar de *especial proteção* do Estado (CF, art. 226).

Vale lembrar que, em tempos remotos, a formação da unidade familiar emergia da conveniência do acasalamento, visando a manutenção da paz, independentemente de qualquer afeto natural (Coulanges, 2003, p. 42). Observada antropológicamente, a estrutura familiar primitiva desempenha um papel crucial na organização social e na sobrevivência das comunidades humanas. No entanto, é indispensável considerar os interesses biológico e metafísico que permeiam esses ajuntamentos, orientados para a preservação da espécie, a produção de recursos de subsistência e como subsídio de afeto, sua natureza transcendental.

Na lição de Engels (2023, p. 13), do matriarcado surgiu a *família síndiásmica*, quando o homem se apoderou da direção da casa e da vida de todos. A mulher tornou-se fiel servidora, coisa e instrumento de reprodução; os filhos eram nada mais que possíveis sucessores subjugados pela soberania do pai. Com a família monogâmica e a ascensão das religiões monoteístas, a dissolução dessa união tornou-se mais difícil, senão impossível. A propósito, o divórcio era proibido no Brasil até 1977.

Em sentido amplo e tradicional, família<sup>2</sup> era o grupo de pessoas ligadas por consanguinidade, descendentes de um tronco comum, sujeitas a uma mesma autoridade masculina detentora de algum patrimônio, limitando-se ao casal e seus filhos legítimos, legitimados ou adotivos e, em certas condições, aos “domésticos” que vivessem no lar conjugal (Wald, 1990, p. 17-18). Era a família descrita no Pentateuco (Engels, *ibid.*).

2 Do latim, *famulus*, i.e., escravo doméstico (Engels, 2023, p. 66).

De fato, a vida aos pares transformou-se em fenômeno social, cultural e psicológico, sofrendo ou ganhando, com o tempo, interferência jurídico-estatal (Marky, 1995, p. 5). Como explica Maria Berenice Dias (2011, p. 27), esse agrupamento era moldado convenientemente pela aversão à solidão. Com a química biológica surgiu um movimento de formação social espontânea capaz de permitir ao ser humano, no convívio a dois, buscar e, talvez, acessar algo mais transcendente, a felicidade.

A intervenção estatal fez surgir a instituição do casamento como forma de aceitação social da união entre pessoas de gêneros distintos e termo de validação jurídica do embrião familiar. Mas sua definição evoluiu, de modo que, hoje, família é o ajuntamento voluntário de pessoas unidas por vínculos de afeição. Ou seja, a afetividade, o amor e o respeito prevalecem como elementos definidores das famílias, sejam elas: natural, extensa, substituta, monoparental, homoafetiva, paralela etc.

Evidentemente, a biologia não é pressuposto necessário das famílias e o casamento não é mais seu antecedente lógico (Dias, *ibid.*). Base da sociedade, ela merece especial proteção do Estado e todas as medidas de amparo que assegurem a dignidade de seus membros. São, pois, medidas ou prestações que devem ser executadas por meio de Redes de Proteção ou Sistemas de Garantia de Direitos descentralizados que confirmem mínimos existenciais a todos que se encontrem em situação de risco ou de grave vulnerabilidade social.

Acrescente-se a isso a circunstância de que, antes de 1988, crianças e adolescentes não eram sujeitos de direitos, mas *objetos* de tutela estatal. Há não muito tempo, escravos, analfabetos, pobres e mulheres sequer gozavam de direitos políticos. Por sua vez, o Estatuto da Pessoa com Deficiência data de 2015 e o direito ao brincar só foi regulamentado em 2024.

### 3. O MÍNIMO VITAL E O MÍNIMO EXISTENCIAL

Para se chegar à almejada *justiça social*, direitos de proteção devem ser efetivados pelo Estado a fim de que famílias sem meios não sejam totalmente desconstruídas ou destruídas pela fome, pela doença, por privações, pelos vícios, pela violência ou por toda sorte de fatalidades num mundo onde o *ser* parece depender do *ter*.

Ademais, num mundo politicamente polarizado, onde o ultraliberalismo desafia a coesão social e a própria existência de muitos direitos fundamentais, o Estado pode ser facilmente substituído por uma lógica que privilegia exclusivamente a eficiência econômica e a maximização do lucro. Em nome da desregulamentação irrestrita, o ultraliberalismo fragiliza normas trabalhistas, ambientais e sociais, intensificando desigualdades e relegando vastos contingentes populacionais à precariedade, ainda que dignos de especial proteção ou proteção integral.

A mercantilização de todas as esferas da vida — educação, saúde, segurança e cultura — submete direitos essenciais à lógica do consumo, acessíveis apenas a quem pode pagar. Além disso, ao promover a competição desenfreada como valor absoluto, o ultraliberalismo desconstrói laços comunitários, fomenta a cultura do individualismo excludente e esvazia os espaços públicos de solidariedade e inclusão, comprometendo gravemente o ideal democrático de uma sociedade justa e igualitária.

As injustiças sociais não impediram que muitos eruditos defendessem a inexistência ou a ineficácia desses direitos de proteção. Na linha desse entendimento, para o filósofo inglês do século XIX Herbert Spencer, criador do *darwinismo social*, fome, doença, abandono e outras privações seriam fatalidades de “elevada benevolência” (Sarmiento, 2024, p. 212).

No pensamento de Spencer, “qualquer tipo de intervenção do Estado ou da sociedade voltada para a proteção das pessoas mais vulneráveis deveria ser repelida, por atentar contra o interesse geral de que apenas os mais aptos sobrevivam” (Sarmiento, *ibid.*).

Há muito as questões socioassistenciais estão sendo ideologizadas. Ronald Reagan, p. ex., disse: “O Estado não é a solução, mas o problema”, mesmo raciocínio do cientista político Charles Murray e do filósofo libertário David Boaz, para quem o problema dos Estados Unidos da América seria o “excesso de Estado”. Todavia, ignoram eles, facilmente, “que os direitos e liberdades individuais dependem fundamentalmente de uma ação vigorosa do Estado” (Holmes e Sunstein, 2019, local. 100).

Sobre o conceito de mínimo existencial, Daniel Sarmento (*ibid.*, p. 213-215) cogita que o termo pode ter sido cunhado em 1933 por um jurista brasileiro, Pontes de Miranda, quando defendeu a existência de um direito público do homem à subsistência, realizável por meio de um “*standard of living*”<sup>3</sup> vinculado à indispensabilidade da alimentação, da vestimenta, do trabalho e da habitação.

De qualquer modo, conforme Sarmento (*ibid.*), no segundo pós-guerra, o Tribunal Administrativo Federal alemão, sob a égide da Lei Fundamental de 1949, reconheceu a existência desse direito subjetivo que assegura a todos condições materiais básicas para uma vida digna. A partir desse entendimento, esse direito foi constitucionalizado em muitos países onde vigora o sistema de governo democrático.

O conceito de mínimo existencial representa o *núcleo mínimo* do princípio da dignidade humana, tratando-se da medida essencial para a efetivação dos demais direitos fundamentais. A ausência de recursos básicos necessários para uma vida digna constitui uma violação deste princípio, justificando a intervenção judicial para corrigir políticas públicas inadequadas.

Porquanto a Constituição não mencione expressamente esse padrão denominado “mínimo existencial”, ele se infere dos direitos sociais previstos no art. 6º (saúde, educação, alimentação, trabalho etc.) e de muitas medidas de proteção cominadas ao Estado e à sociedade ao exigir deles políticas públicas e ações que contemplem a realização desses direitos de proteção.

<sup>3</sup> Padrão de vida (tradução própria).



#### 4. A SOCIEDADE PÓS-MODERNA E SEUS PROBLEMAS

A pós-modernidade, com suas relações fluídas, tempo acelerado e foco no individualismo, enfraquece os laços familiares, comunitários e a solidariedade. Populações vulneráveis – crianças, adolescentes, mulheres, idosos, dependentes químicos, pessoas com transtornos mentais, em situação de rua ou com doenças graves – estão marginalizadas em uma sociedade onde o mais importante é a produtividade, o consumo e o desempenho. Resumidamente, vale então o ditado: “se você não é o consumidor, então é o produto!”<sup>4</sup>

A lógica ultraliberal, predominante nas últimas décadas, trata os direitos sociais como custos e os sujeitos fragilizados como fardos. Isso se reflete na precarização das políticas públicas de *justiça social*, na insuficiência dos sistemas de proteção social e na naturalização da exclusão e do abandono.

Em síntese, crianças e adolescentes em risco, por exemplo, são frequentemente tratados como ameaças e não como vítimas ou pessoas em desenvolvimento; mulheres sofrem violências multifacetadas num sistema patriarcal que ainda as responsabiliza apenas por serem mulheres; idosos são descartados em razão de sua “inutilidade econômica”; toxicômanos e doentes mentais são marginalizados sob o pretexto da “segurança” (própria ou social).

A fragmentação do tecido social e das famílias também compromete a empatia. Em meio à abundância de informações e à escassez de compromisso social, cresce a indiferença diante da dor alheia. O resultado é um mundo onde os mais frágeis têm seus sofrimentos silenciados, enquanto se perpetua um modelo de desenvolvimento que ignora a dignidade humana. A pós-modernidade, ao esvaziar o sentido de pertencimento e responsabilidade coletiva, contribui para a perpetuação de misérias que poderiam – e deveriam – ser combatidas por meio da *justiça social* e da *solidariedade*.

---

4 Frase comumente atribuída a Andrew Lews, jornalista americano. A citação pode ser encontrada no livro “Mais poderosos que os Estados” (*Ces milliardaires plus forts que les États*), da jornalista francesa Christine Kerdellant, editado em Portugal pela Edições 70, uma chancela da gráfica Edições Almedina.

Aqui, impõe lembrar o pensamento da saudosa economista, matemática, professora, escritora e deputada federal Maria da Conceição de Almeida Tavares (1995, 1h25min10s a 1h26min48s), para quem uma economia que não se preocupa com a *justiça social* condena os povos ao desemprego, à miséria e a uma brutal concentração de renda e de riqueza. Uma economia que se preocupa primeiro com sua estabilização para depois crescer e só ao fim distribuir renda “é uma falácia”, pois nunca será distributiva, caminhando aos solavancos, sem jamais se estabilizar. É uma “economia de tecnocrata alucinado”. [...] E esta é a história da economia brasileira desde o pós-guerra.” Segundo ela, é preciso, ao mesmo tempo, fazer “estabilização, crescimento e distribuição.”

Nesse contexto, uma mãe que não tem acesso a serviços médicos ou assistenciais básicos recorrerá, v.g., ao uso de drogas ilícitas como forma de aliviar suas dificuldades, suas dores e tristezas, pois o “remédio” do qual necessita está na esquina mais próxima de sua casa e não requer prescrição médica. De forma semelhante, onde a omissão estatal predomina, em uma família monoparental a “mãe-solo” buscará abrigo, conforto, afeto e algum suporte financeiro “dispondo” de sua liberdade sexual.

Ambas as situações fomentam direta ou indiretamente pobreza, marginalização, desigualdades odiosas e diversos tipos de criminalidade: da comum à organizada; da econômica à juvenil; da cibernética à ambiental; da passional à criminalidade de massa, sem prejuízo da institucional ou estatal. Disso também decorre um fenômeno chamado de “feminização da pobreza”.

Como ensina Garcia Medina (2024, p. 848), algo comum acontece diariamente quando muitos problemas familiares são “resolvidos diretamente pela mulher – às vezes, sem o apoio, ou na completa ausência do marido ou companheiro”, gerando o que chama de “feminização da pobreza”, dado que muitas mulheres abandonadas, mães e desempregadas são responsabilizadas pelos serviços sociais básicos que lhes são negligenciados pelo Estado.

Todo esse *estado de coisas* interfere no funcionamento das famílias, base da sociedade, como também no desenvolvimento de

crianças e adolescentes e na proteção integral que o Estado deve conferir a outros grupos de seres humanos vulneráveis ou que estejam em situação de risco. E sem essa proteção integral efetivada, muitas vezes, por meio da oferta e execução de medidas protetivas, a desordem floresce e a sociedade se apegue.

## 5. A NECESSIDADE QUE NÃO CONSULTA CONVENIÊNCIAS

Atribui-se a Konrad Hesse a frase segundo a qual “A necessidade não conhece princípio.”<sup>5</sup> A máxima resulta dos desafios que o Direito enfrenta em contextos de crise, já que em certas circunstâncias de tribulação a necessidade não conhece imperativo, i.e., a necessidade não conhece lei ou mandamento. Outra máxima diz que “A necessidade não consulta conveniências.” A primeira delas, inclusive, é título de livro<sup>6</sup> da historiadora Manuela Azzolini<sup>7</sup>, produto de dissertação de mestrado onde a autora aborda o cotidiano das mulheres alemãs e a criminalidade feminina nos anos que vão de 1914 a 1924, a chamada “década conturbada”.

Entretanto, para Hesse, citado por Fernandes (2011, p. 134), a superação de certas necessidades e emergências encontra eco na *força normativa ótima* da Constituição, qualidade da qual decorre a eficácia dos seus preceitos. Ainda que a Constituição se condicione aos *fatores reais de poder* ou à *realidade*, sua normatividade dimana de *pressupostos realizáveis* e da *vontade de Constituição*, o que a torna “*força ativa*, capaz de impor mudanças sociais”.

De forma mais objetiva, as necessidades, situações ou conflitos extremos encontram na Constituição respostas adequadas quando a normatividade se entrelaça com as realidades política e social. Dessa interação estreita, emerge uma busca pela plena eficácia constitucional. Essa compatibilidade e conformidade entre a Constituição e a *realidade* geram uma disposição social ou uma consciência geral que deveria ser capaz de orientar os governantes na implementação de salvaguardas e na efetivação de direitos de proteção.

5 Conforme voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADI n. 7.191/DF.

6 No original, *Not kennt kein Gebot: frauenalltag und frauenkriminalität zwischen 1914 und 1924*. 2. ed. Grin Verlag: Munich, 2010, 240p.

7 Formada pela *Universität Bielefeld*, Munique, Alemanha.

Deveras, se se compreender que a hermenêutica jurídica constitucional pós 1988 possibilita a resolução de muitos conflitos sociais, a resposta à pergunta que inaugura este artigo é não, i.e., o Direito responde à necessidade de concretização de ações afirmativas fáticas voltadas à consagração dos direitos de proteção tidos como expressão dos direitos fundamentais sociais mínimos.

Com efeito, da Constituição se extrai o *princípio da ótima concretização da norma*, segundo o qual “A interpretação adequada é aquela que consegue concretizar, de forma excelente, o sentido (*Sinn*) da proposição normativa dentro das condições reais dominantes numa determinada situação” (Hesse, 1991, p. 21).

Portanto, a materialização de direitos fundamentais e a execução de medidas protetivas em favor de crianças, adolescentes, toxicômanos, mulheres vítimas de formas diversas de violência, idosos e outras pessoas em situações de risco e vulnerabilidade social ou que sejam portadoras de algum tipo de doença grave ou deficiência e, em última análise, das famílias, devem ocorrer, num primeiro momento, por meio de ações diretas confiadas às Redes de Proteção municipais.

## 6. A JURIDICIDADE DO CONCEITO DE REDE DE PROTEÇÃO

A pobreza, a miséria, as doenças, e as grandes desigualdades insistem em marginalizar famílias inteiras, conduzindo-as, por conseguinte, à criminalidade. Tudo isso aliado às várias formas de violência e aos muitos insucessos da vida pós-moderna obrigam a atuação de Redes de Proteção por meio da aplicação de medidas que, em última instância, colaboram para a construção ou o fortalecimento de vínculos familiares onde o afeto e o respeito a direitos fundamentais predominam, ambiente no qual a redução da criminalidade vem a reboque dessa proteção integral.

Cumpra então definir o que são as Redes de Proteção responsáveis por efetivar a proteção integral da qual dependem as famílias e aqueles grupos em situação de risco ou vulnerabilidade sociais.

As chamadas Redes de Proteção representam um arranjo institucional, intersetorial e multidisciplinar, composto por políticas públicas articuladas nos âmbitos municipal, estadual e federal, com a finalidade de garantir a proteção integral a indivíduos e grupos sociais em situação de vulnerabilidade, risco ou violação de direitos.

Trata-se de uma estrutura orgânica, fundada no princípio da intersetorialidade, que conecta serviços das áreas da assistência social, saúde, educação, segurança pública e sistema de Justiça, conforme preconizado pelas legislações infraconstitucionais que regulam a proteção de populações vulneráveis.

A proteção integral, fundamento dessas *redes*, encontra amparo, por exemplo, no art. 227 da Constituição Federal, que impõe ao Estado, à família e à sociedade o dever de assegurar, com absoluta prioridade, os direitos das crianças, adolescentes e jovens, e estende-se, por simetria axiológica, às demais populações vulneráveis, como idosos (CF, art. 230), pessoas com deficiência (CF, art. 1º, III e IV; art. 6º) e pessoas em sofrimento psíquico, doentes por dependência química, imigrantes ou cidadãos em situação de rua.

No plano infraconstitucional, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90) delinea, especialmente nos arts. 86 a 90, a lógica do Sistema de Garantia de Direitos infantojuvenis, prevendo que a efetivação da proteção integral depende da atuação articulada de entidades governamentais e não governamentais, *em rede*.

O Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/2003), por sua vez, em seu art. 3º, impõe a obrigatoriedade da efetivação de políticas públicas que assegurem a dignidade e o bem-estar da pessoa idosa, mediante *esforço conjunto* dos entes federativos e da sociedade civil.

O mesmo paradigma é encontrado na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n. 8.742/93), a qual estabelece, por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), uma *rede de proteção social* que opera por meio de equipamentos públicos como os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Essas unidades são responsáveis por ofertar

serviços e medidas de proteção social básica e especial a famílias e indivíduos expostos a contingências como violência doméstica, abandono, exploração sexual, uso abusivo de substâncias psicoativas e outras formas de negligência ou opressão.

Ainda no campo da proteção especial, a Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006), a Lei Henry Borel (Lei n. 14.344/2022), o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/2015), a lei que dirige a Política Nacional sobre Drogas (Lei n. 11.343/2006), entre outras, não apenas reconhecem os sujeitos vulneráveis como titulares de direitos fundamentais, mas também estabelecem mecanismos de articulação obrigatória entre os diversos órgãos da *rede pública de proteção*.

Essas normas, ao preverem medidas protetivas de urgência, atendimentos especializados e fluxos interinstitucionais, indicam a necessidade de atuação *em rede* como pressuposto de eficácia dos seus comandos legais.

Em síntese, as Redes de Proteção não se resumem a uma instância burocrática de prestação de serviços, mas configuram uma estrutura viva, transversal, de base territorial, que visa à promoção de direitos, à prevenção de violações e à intervenção imediata em contextos de risco social. Sua efetividade está diretamente relacionada à existência de protocolos interinstitucionais, capacitação permanente dos profissionais envolvidos e reconhecimento do território como espaço estratégico de atuação.

## **7. REDES, MEDIDAS DE PROTEÇÃO, E PRINCÍPIO DA MUNICIPALIZAÇÃO**

A rigor, direitos fundamentais sociais mínimos combinados nos artigos 196 e ss., 203 e ss., 226 a 230 e outros da Constituição Federal encontram repercussão no inarredável dever público de amparo e proteção às famílias e à população vulnerável em múltiplas situações extremas. Trata-se de dever constitucional que se transmuta em direitos subjetivos e deveres previstos, p. ex., nas Leis n. 8.069/90, 8.080/90, 8.742/93, 10.741/2003, 11.340/2006, 11.343/2006, 12.594/2012, 13.146/2015, 13.431/2017, 14.344/2022, 14.826/2024 e outras.

Se a força normativa da Constituição e a eficácia de seus preceitos dependem de sua conexão com a realidade social e política, os Estatutos da Criança e do Adolescente, do Idoso, da Pessoa com Deficiência, as Leis Orgânicas da Saúde e da Assistência Social, a Lei de Tóxicos, a Lei Maria da Penha, a Lei Henry Borel, a Lei instituidora da parentalidade positiva e do direito de brincar etc. já estão conectados com esse *ânimo ativo*. Todavia, a sua eficácia depende mais da independência e autonomia dos Executivos e Legislativos municipais e de menos *judicialização da vida*.

A força das Redes de Proteção está diretamente vinculada à sua capacidade de executar medidas protetivas de forma célere, descentralizada e integrada, muitas vezes sem a necessidade de provocação judicial. Essa dinâmica encontra respaldo no modelo de *desjudicialização da proteção social*, orientado por políticas públicas e normas infraconstitucionais que atribuem a órgãos administrativos o poder-dever de agir diretamente na defesa de direitos fundamentais ameaçados ou violados.

Acerca disso, deve ser observado como as Redes de Proteção atuam em algumas áreas, cotejado, entretanto, o *princípio da municipalização*.

## 7.1 Lei Orgânica da Assistência Social

O art. 5º, inciso I, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei n. 8.742/93, menciona a *descentralização* político-administrativa como um dos princípios da Assistência Social, o que vai ao encontro do disposto no art. 203 e art. 204, I, ambos da Constituição Federal. No que diz respeito à Assistência Social, vale dizer que prevalece a *supremacia do atendimento às necessidades sociais* sobre as exigências de *rentabilidade econômica* (art. 4º, I).

Oportuno esclarecer que o CRAS é a unidade pública *municipal*, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços

socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de *proteção social básica* às famílias (art. 6º-C, § 1º, da LOAS). O CREAS, por sua vez, é a unidade pública de abrangência e gestão *municipal*, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da *proteção social especial* (§ 2º).

No âmbito dessa Rede de Proteção, compete aos municípios destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22 da LOAS, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social; efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral; executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; atender às ações assistenciais de caráter de emergência; prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 da LOAS; cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local e realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito.

Não se pode ignorar ainda que o artigo 20 da LOAS assenta-se na responsabilidade social e na preservação da dignidade humana, impedindo a redução à indigência de indivíduos que, além da própria carência econômica, vêem-se submetidos a uma vida limitada devido a sua idade, condição física ou mental, o que certamente os impossibilitam de proverem a própria subsistência e um mínimo existencial.

Nesse caso, é vedado limitar a concessão de amparo social consubstanciado em benefício de prestação continuada (BPC) cominando prazos presumidos de cessação, pois isso viola a isonomia na medida em que, se o benefício assistencial é devido a quem dele tiver necessidade em razão de estado de saúde ou de idade avançada que o impeça de se sustentar ou a sua família, o benefício deverá ser pago enquanto não cessada a indigência que justificou a sua concessão, mormente porque não se pode tratar de modo desigual os iguais.



Estabelecer que uma pessoa em estado de vulnerabilidade social – miséria ou pobreza extremas – não está habilitada a receber certa prestação socioassistencial porque sua deficiência é presumidamente temporária e durará apenas tantos meses seria fazer letra morta dos fundamentos do Estado Democrático e Social de Direito, especialmente por negar o caráter solidário da Assistência Social, fonte de erradicação da pobreza e de redução das desigualdades sociais, objetivos fundamentais da República, conforme previsto no art. 3º da Constituição.

Ainda na área da Assistência Social, a LOAS autoriza, por meio da Proteção Social Especial e sem a necessidade de judicialização, a aplicação de medidas de acolhimento institucional ou familiar (em caráter provisório e excepcional) de quem quer que seja, assim como o acompanhamento familiar, a inserção em serviços de convivência e de fortalecimento de vínculos, a concessão de benefícios eventuais (como auxílio natalidade e funeral). Essas ações são implementadas por equipes dos CRAS e dos CREAS, de acordo com avaliação técnica e critérios de vulnerabilidade social.

## 7.2 Estatuto da Criança e do Adolescente e leis afins

Em relação à proteção infantojuvenil, o Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe sobre medidas de proteção aplicáveis por Conselheiros Tutelares independentemente de ordem judicial. Não é demais lembrar que os Conselhos Tutelares são órgãos permanentes e autônomos integrantes da administração pública municipal (art. 131 e art. 132).<sup>8</sup>

Nos termos do art. 136, incisos I a VII, do ECA, o Conselho Tutelar pode, p. ex., requisitar serviços públicos (educação, saúde, assistência social etc.), encaminhar crianças e adolescentes aos programas oficiais de proteção ou acolhimento, promover a orientação dos pais ou responsáveis, entre outras medidas previstas nos arts. 101 e 129

<sup>8</sup> Na forma do art. 2º da Resolução n. 231/2022 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), o Conselho Tutelar é o órgão *municipal* ou do Distrito Federal de defesa dos direitos da criança e do adolescente, conforme previsto na Lei n. 8.069/1990. Em cada município e no Distrito Federal haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, em cumprimento ao disposto no art. 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 3º).

do Estatuto. Tais providências são eminentemente administrativas, podendo e devendo ser adotadas imediatamente diante de situações de negligência, abuso, abandono, violência doméstica ou exploração.

Sem prejuízo, o art. 88, inciso I, do ECA estabelece a descentralização político-administrativa como uma das diretrizes da política de atendimento não só de crianças e adolescentes, mas das famílias, o que reforça a importância do *princípio da municipalização* na materialização de políticas de atendimento e de proteção, bem como na política municipal de garantia do direito à convivência familiar (art. 166, § 7º).

Os municípios também têm legitimidade concorrente para o ajuizamento de ações fundadas em interesses coletivos ou difusos infantojuvenis (art. 210, II), devendo atuar na vinculação de receitas do fundo gerido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (art. 214), além de serem beneficiários diretos de doações dedutíveis do Imposto de Renda (art. 260). Não bastasse isso, integram o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), criado pela Lei n. 12.594/2012.

Em relação às medidas socioeducativas, compete aos municípios formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo respectivo Estado; elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o respectivo Plano Estadual; criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas *em meio aberto*; editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas do seu Sistema de Atendimento Socioeducativo; cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema; e cofinanciar, conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto (art. 5º).

Sobre essa atuação *em rede*, a Lei n. 12.594/2012 determina que os Sistemas de Atendimento Socioeducativos nos mais variados níveis devem contribuir com ações de qualificação, organização, diagnose e reforço de financiamento. Outrossim, a União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os municípios, realizará avaliações periódicas da implementação dos Planos de Atendimento Socioeducativo em intervalos não superiores a três anos (art. 18).

E mais... na forma do art. 2º, parágrafo único, da Lei n. 13.431/2017<sup>9</sup>, 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.

Diz ainda o art. 7º desta Lei que a *escuta especializada* é o procedimento de entrevista sobre situação de violência com criança ou adolescente perante *órgão da rede de proteção*. Já seu art. 14, § 2º, determina que, 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.

Demais disso, a Lei n. 14.826/2024 prevê que a parentalidade positiva e o direito ao brincar constituem políticas de Estado a serem observadas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos *municípios* (art. 2º). É também dever do Estado [e dos municípios], da família e da sociedade proteger, preservar e garantir o direito ao brincar a todas as crianças (art. 3º). Por sua vez, nos termos do art. 4º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os *municípios* desenvolverão, no âmbito das políticas de assistência social, educação, cultura, saúde e segurança pública, ações de fortalecimento da parentalidade positiva e de promoção do direito ao brincar.

---

9 Estabelece o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

### 7.3 Lei Maria da Penha

No que tange à proteção da mulher em situação de violência doméstica, a Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006) determina, em seus arts. 8º e 9º, que o atendimento à mulher seja prestado, preferencialmente, por equipe multidisciplinar e mediante operações integradas. Além disso, a articulação com a Rede de Proteção é condição necessária para a garantia da integridade física, psíquica e social da mulher.

A propósito, a assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar deve ser prestada em caráter *prioritário* no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), de forma *articulada* e conforme os princípios e as diretrizes previstos na LOAS, e em outras normas e políticas públicas de proteção, e emergencialmente, quando for o caso.

Outrossim, os municípios poderão criar e promover centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar; casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar; serviços de saúde especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar; programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar; centros de educação e de reabilitação para os agressores.

E, nos termos do art. 36 da Lei n. 11.340/2006, a União, os Estados, o Distrito Federal e os *municípios* devem promover a adaptação de seus órgãos e de seus programas às diretrizes e aos princípios da chamada Lei Maria da Penha.

### 7.4 Estatuto da Pessoa com Deficiência e Estatuto da Pessoa Idosa

Da mesma forma que o ECA, o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/2015) assegura, em seus arts. 28 a 32, o atendimento *prioritário*, acessibilidade e inclusão nos serviços públicos, sem que se imponha ao cidadão vulnerável o ônus da provocação judicial.

*O princípio da municipalização* também se espraia nesse Estatuto ao prever que os planos diretores municipais, os planos diretores de transporte e trânsito, os planos de mobilidade urbana, os planos de preservação de sítios históricos, códigos de obras e de postura, leis de uso e ocupação etc. devem se orientar pelas regras de acessibilidade previstas em legislação e normas técnicas

No caso do Estatuto das Pessoas com Deficiência, família e disfunções físicas e mentais designam situações de fato que a ordem jurídica pode até limitar, mas sem pretender sonegar medidas de proteção e direitos fundamentais com base em simples enunciados programáticos ou textualismos objetivos, além do que, certos conceitos abertos não podem vincular de modo absoluto o Juiz, pois este deve decidir as controvérsias por meio de hermenêutica constitucional que atenda aos fins sociais do ordenamento e às exigências do bem comum (art. 5º do Decreto-Lei n. 4.657/42, alterado pela Lei n. 12.376/2010 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB).

Quanto ao Estatuto da Pessoa Idosa (Lei n. 10.741/2003), embora não haja um artigo que mencione explicitamente a municipalização como medida de efetividade de direitos fundamentais, o seu art. 3º<sup>10</sup> estabelece que é dever da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

Para cumprir esse dever, a atuação dos municípios é fundamental, pois eles estão mais próximos da realidade local e podem identificar as necessidades específicas dos idosos em cada comunidade. Nesse compasso, o artigo 6º do Estatuto do Idoso estabelece que todos os cidadãos têm o dever de comunicar à autoridade competente qualquer forma de negligência, discriminação, violência, crueldade ou

---

10 Trata-se de reprodução do artigo 227 da Constituição Federal. Preceito similar é encontrado no art. 4º da Lei n. 8.069/90.

opressão contra o idoso. Essa comunicação pode ser feita diretamente aos órgãos municipais, como o Conselho Municipal do Idoso ou a Secretaria Municipal de Assistência Social.

Sem prejuízo, o art. 10 prevê que a proteção da saúde, segurança e dignidade do idoso deve ser garantida por ação direta dos *órgãos da rede*, incluindo a inserção em instituições de longa permanência ou em serviços de acompanhamento domiciliar. A política de atendimento também deve ocorrer de forma articulada (art. 46) e mediante controle e supervisão do Conselho Municipal da Pessoa Idosa (CMPI)

A esse respeito, os municípios devem criar Conselhos Municipais da Pessoa Idosa, fiscalizar a execução de contratos de prestação de serviços entre idosos carentes e entidades de longa permanência, financiar parte dessa obrigação quando necessário, gozando ainda de legitimidade para ações civis públicas (art. 81) e de direito administração e gestão do Fundo da Pessoa Idosa (art. 84), respeitadas as atribuições do CMPI.

## 7.5 Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas

Destaca-se ainda a necessidade de atuação *em rede* e a possibilidade de aplicação de medidas de redução de danos e reinserção social de usuários de substâncias psicoativas, nos moldes da Lei de Drogas e do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), Lei n. 11.343/2006, mediante inclusão de adictos em programas públicos, *sem judicialização*. O acolhimento voluntário, o acesso a Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), o apoio à família e a articulação com a rede educacional e de trabalho são medidas de cunho protetivo e não coercitivo, podendo ser adotadas diretamente por gestores municipais ou profissionais da saúde e assistência social.

Ao mesmo tempo, os municípios são integrantes do SISNAD (art. 3º, § 1º) e, por isso, devem atuar em rede com o SUS e o SUAS (§ 2º), cabendo-lhes, concorrentemente, contribuir para a inclusão social do cidadão, visando a torná-lo menos vulnerável a assumir comportamentos de risco para o uso indevido de drogas, seu tráfico

ilícito e outros comportamentos correlacionados; promover a construção e a socialização do conhecimento sobre drogas no país; promover a integração entre as políticas de prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas e de repressão à sua produção não autorizada e ao tráfico ilícito e as políticas públicas setoriais dos órgãos do Poder Executivo da União, Distrito Federal, Estados e *municípios*; assegurar as condições para a coordenação, a integração e a articulação das atividades de que trata o art. 3º da Lei do SISNAD.

A atuação dos municípios junto ao SISNAD resulta da previsão da execução descentralizada (*em rede*) das atividades realizadas em seu âmbito (art. 7º) e, de igual modo, da integração, financiamento, colaboração e execução das políticas sobre drogas, bem assim da obrigatoriedade da criação de Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas (art. 8º-E).

O SISNAD também prevê que as instituições com atuação nas áreas da atenção à saúde e da assistência social que atendam usuários ou dependentes de drogas devem comunicar ao órgão competente do respectivo *sistema municipal de saúde* os casos atendidos e os óbitos ocorridos, preservando a identidade das pessoas, conforme orientações emanadas da União (art. 16). Já a atenção *em rede* encontra previsão no art. 23 e seguintes da Lei n. 11.343/2006.

## 8. CONCLUSÃO

A criminalidade feminina no período das duas grandes guerras guarda relação com a sociedade contemporânea na medida em que crianças, adolescentes, jovens adultos, mulheres e até idosos, envoltos num mundo onde, para ser ou existir é necessário *ter*, as drogas lícitas e ilícitas são os paliativos que amenizam o mal-estar da civilização pós-moderna. Logo, para muitos, sobreviver com uma base moral e material digna, mesmo em países como os EUA, pressupõe uma cooperação social intermediada pelos municípios, pelas famílias, pela comunidade, pois o privado e mesmo o mais independente dos cidadãos se sustentam em ações eminentemente públicas.

Ao se utilizar mecanismos como a mediação, a atuação de Conselhos Tutelares e a intervenção administrativa do Ministério Público, da Defensoria Pública, dos CREAS, CRAS e outros instrumentos do *sistema de Justiça multiportas*, o Estado promove não apenas a redução do número de processos judiciais, mas também uma resposta mais adequada às necessidades de grupos vulneráveis, conforme preconiza o princípio da proteção integral, contemplado para amparo de pessoas de todas as idades, gêneros, raças e condições.

Assim, a desjudicialização por meio da intervenção das Redes de Proteção municipais se revela não como uma mera alternativa procedimental, mas como meio eficaz de concretização dos direitos fundamentais sociais mínimos previstos na Constituição e na legislação infraconstitucional.

Partindo de uma observação mais avaliativa do que descritiva, “A teoria moral dos direitos procura identificar aqueles interesses humanos que, perante o tribunal da consciência, não podem jamais ser negligenciados ou violados sem uma justificativa especial” (Holmes e Sunstein, 2019, local. 139), hipótese na qual um mínimo de *justiça social* poderá ser realizado por meio da implementação de *direitos de proteção* via essas Rede de Proteção municipais.

Mesmo que assim não fosse, a perspectiva descritiva dos Direitos de segunda geração exige que os municípios se comportem como autoridades políticas capazes de intervir e efetivá-los como garantia de justiça equitativa em Estados Democráticos que devem zelar pelo bem-estar social dos mais vulneráveis.

Deveras, por descentralização ou universalização na concretização de direitos fundamentais sociais mínimos de pessoas em situação de risco ou de grave vulnerabilidade social deve se compreender a efetivação dessas medidas de proteção outorgadas pela Constituição Federal e materializadas em muitas leis com obediência primeira ao *princípio da municipalização*.



A rigor, a municipalização na execução de muitas medidas protetivas é pressuposto primeiro da desjudicialização, cujos benefícios resultam não apenas no descongestionamento do Judiciário por meio da adoção de vias resolutivas extrajudiciais, como na célere efetivação de direitos fundamentais sociais mínimos.

Aliás, além de aproximar essas instituições e as Redes dos cidadãos, a desjudicialização proporciona resposta mais rápida aos conflitos sociais, especialmente em contextos emergenciais, de modo que seus mecanismos, por serem locais, acessíveis e menos formais, favorecem o *acesso à Justiça* em sentido amplo (CF, art. 5º, XXXV).

Não bastasse isso, a desjudicialização confere respeito à autonomia dos entes públicos e ao protagonismo das partes na medida em que uma mediação local e o rápido atendimento social preservam vínculos afetivos e fortalecem portas consensuais, especialmente em conflitos familiares que, sem definição, apenas agravam o abandono assistencial e afetivo de humanos invisíveis como crianças, adolescentes, mulheres, pessoas em situação de rua, deficientes, migrantes e idosos necessitados de um mínimo existencial.

Num todo coerente, a proximidade da gestão municipal com a realidade local permite identificar as necessidades específicas desses vulneráveis em cada comunidade. Isso possibilita a criação de políticas públicas mais direcionadas e eficazes, como programas de assistência social, saúde e educação adaptados às demandas locais.

Sem prejuízo, a municipalização facilita o controle social e a participação da comunidade na fiscalização e acompanhamento das ações governamentais. Conselhos municipais, ONGs e cidadãos podem atuar de forma mais próxima e efetiva, garantindo que os direitos sejam respeitados e que os recursos públicos sejam utilizados de forma transparente e eficiente.

No entanto, a municipalização também apresenta desafios. A falta de recursos financeiros e técnicos em alguns municípios pode comprometer a qualidade dos serviços oferecidos. É fundamental

que os governos federal e estadual ofereçam apoio técnico e financeiro aos municípios, garantindo que todos tenham condições de implementar as políticas públicas sociais necessárias e já asseguradas na Constituição Federal.

É, portanto, evidente que grande parte das medidas protetivas mais eficazes pode e deve ser executada diretamente pelas estruturas das Rede de Proteção, sem a intermediação do Poder Judiciário. Isso fortalece a concepção de que a proteção integral é um dever estatal contínuo e descentralizado, e não um direito condicionado ao acesso judicial. A atuação extrajudicial das redes, ao conferir agilidade, proximidade territorial e resolutividade, reafirma o papel do Estado como garantidor dos direitos fundamentais e promotor da dignidade humana.

Não obstante, para que o Judiciário faça valer o princípio da municipalização como força motriz bastante à eficácia dos direitos de proteção, da justiça social, de direitos fundamentais sociais mínimos e do pleno e amplo acesso à Justiça prometidos pela Constituição, é preciso que seus magistrados tenham melhor compreensão sobre o conteúdo do Direito Socioassistencial, bem como do que significa a Rede SUAS, o próprio Sistema Único de Assistência Social, além de noções sobre a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

Quanto à tipificação mencionada, as Escolas da Magistratura e a própria ENFAM poderiam, por exemplo, disseminar conhecimentos sobre a padronização dos serviços de proteção social básica e especial. Isto incluiria a definição de seus conteúdos essenciais, público-alvo, propósito de cada serviço e resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais, conforme estipulado na Resolução n. 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), nas diretrizes e princípios da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), na Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS/2012) e na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/2006).

Ao fim e ao cabo, o que resulta desta construção crítica é a conclusão de que o acesso à Justiça é conceito bem mais amplo que acesso ao Poder Judiciário, pois aquele instrumento não depende deste.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

AMIN, Andréa Rodrigues; SANTOS, Ângela Maria Silveira dos *et al.* e MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). CARNEIRO, Rosa Maria Xavier Gomes (revisora) [*in memoriam*] **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 15. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Tradução: Mauro Gama e Cláudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Dispõe sobre a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, com redação dada pela Lei n. 12.376, de 30 de dezembro de 2010. Rio de Janeiro e Brasília, DF: Presidência da República [2010]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em 29 abr. 2025.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1990]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em 29 abr. 2025.

BRASIL. **Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1990]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm). Acesso em 29 abr. 2025.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1993]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em 29 abr. 2025.

BRASIL. **Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2003]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.741.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm). Acesso em 29 abr. 2025.

BRASIL. **Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 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. Brasília, DF: Presidência da República [2006]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm). Acesso em 29 abr. 2025.

**BRASIL. Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006.** Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2006]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm). Acesso em 29 abr. 2025.

**BRASIL. Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012.** Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, DF: Presidência da República [2012]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm). Acesso em 29 abr. 2025.

**BRASIL. Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República [2015]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em 29 abr. 2025.

**BRASIL. Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017.** 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). Brasília, DF: Presidência da República [2017]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm). Acesso em 29 abr. 2025.

**BRASIL. Lei n. 14.344, de 24 de maio de 2022.** 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. Brasília, DF: Presidência da República [2022]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/l14344.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14344.htm). Acesso em 29 abr. 2025.

BRASIL. **Lei n. 14.826, de 20 de março de 2024.** Institui a parentalidade positiva e o direito ao brincar como estratégias intersetoriais de prevenção à violência contra crianças; e altera a Lei nº 14.344, de 24 de maio de 2022. Brasília, DF: Presidência da República [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/lei/L14826.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14826.htm). Acesso em 29 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) n. 7.191/DF.** 1. Acordo em Ação Direta de Inconstitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2. Discussão sobre a constitucionalidade das Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, diante do art. 155, §§ 2º, 4º, IV, e 5º, da Constituição Federal, entre outros. 3. ADI 7.191. Monofasia, uniformidade e alíquota *ad rem* do ICMS sobre combustíveis (art. 3º, inciso V, “a”, “b” e “c”; art. 6º, §§ 4º e 5º; art. 7º; art. 8º, todos da Lei Complementar 192/2022) [...]. Requerentes: Governador do Estado de Pernambuco *et al.* Interessado: Presidente da República. Relator: Min. Gilmar Mendes, 15 dez. 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur473629/false>. Acesso em: 29 abr. 2025.

COULANGES, Numa-Denis Fustel de. **A cidade antiga.** Tradução: J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

CYRULNIK, Boris. **Os patinhos feios.** São Paulo: Martins Fontes, 2004.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias.** 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado.** Tradução: Leandro Konder e Aparecida Maria Abranches. 12. ed. Rio de Janeiro: BestBolso, 2023.

FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho. Resenha de doutrina: A força normativa da Constituição. **Revista Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 6, n. 10, p. 133-140, jan./jun. 2011.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição.** Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

HOLMES, Stephen e SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos:** por que a liberdade depende dos impostos. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019. *E-book*.

MARIA da Conceição Tavares. Programa Roda Viva. Direção de Matinas Suzuki Jr. São Paulo: TV Cultura Fundação Padre Anchieta – Centro Paulista de Rádio e TV Educativas, 1995. 1 vídeo (1h28min.24s). Publicado pelo canal Roda Viva. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=xKXT\\_gfBbIA](https://www.youtube.com/watch?v=xKXT_gfBbIA). Acesso em: 29 abr. 2025.

MARKY, Thomas. **Curso elementar de direito romano**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Constituição federal comentada**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters, 2024.

RAMOS, Gisela Gondin. **Princípios jurídicos**. Prefácio de Fábio Konder Comparato. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana:** conteúdo, trajetórias e metodologia. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

TRINDADE, Antonio Cesar. **A cláusula da reserva do possível:** instrumento de efetivação dos direitos sociais: dimensões fática, jurídica e o princípio da proporcionalidade. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

VERONESE, Josiane Rose Petry *et al.* (coord.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado:** comentários jurídicos e sociais. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

WALD, Arnoldo. **Curso de direito civil brasileiro:** direito de família. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.