

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM TEORIA E PRÁTICA JURÍDICA E
PREPARAÇÃO DA MAGISTRATURA ESTADUAL

GRAZIELA CRISTINA LUIZ DAMASCENO GABRIEL

OS CONSELHOS GESTORES COM PARTICIPAÇÃO POPULAR NA
PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM OLHAR SOBRE O CONSELHO
DE DIREITO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.

CRICIÚMA
DEZEMBRO/2012

GRAZIELA CRISTINA LUIZ DAMASCENO GABRIEL

**OS CONSELHOS GESTORES COM PARTICIPAÇÃO POPULAR NA
PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM OLHAR SOBRE O CONSELHO
DE DIREITO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.**

Trabalho de Conclusão de Especialização em
Teoria e Prática Jurídica e Preparação da
Magistratura Estadual apresentado para
obtenção do título de Especialista

Orientador: Prof. MSc. Ismael Francisco de
Souza

**CRICIÚMA
DEZEMBRO/2012**

Ao Deus da minha vida dedico este trabalho.
“Lâmpada para os meus pés é a Tua palavra, e
luz para os meus caminhos”.

AGRADECIMENTOS

A Deus primeiramente, por me dar o fôlego de vida, e sabedoria para chegar ao final dessa jornada.

Ao meu amado esposo Claudinei, meu porto seguro, que constantemente ocupa o lugar de pai, amigo e conselheiro. “Nunca se esqueça nem um segundo, que eu tenho o amor maior do mundo, como é grande o meu amor por você”.

As minhas filhas, Maria Júlia e Miriã, que são a alegria da minha vida, os tesouros mais preciosos que Deus poderia ter me dado. “Eis que os filhos são herança do Senhor” (Sl:127-3a).

Aos meus pais, Lúcia Anita e Albertino e irmãos Wagner e Welington.

Ao meu Orientador querido, Ismael Francisco de Souza, pela sabedoria com que me orientou, por ter me suportado ao longo da orientação, e por ter enriquecido minha visão de mundo. Você foi muito especial pra mim.

“E quem receber uma criança, tal como esta, em Meu nome, a Mim me recebe.”

(Mateus, 18: 05)

RESUMO

No presente trabalho, apreciam-se os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente como mecanismos democráticos de participação popular na decisão das políticas públicas, no ordenamento legal brasileiro. Assim, propõe-se realizar uma contextualização das ideias democrática, relacionar a participação popular e os Conselhos no Brasil, descrever o direito da criança e do adolescente no Brasil e por fim, analisar o Conselho de Direitos da criança e do adolescente na efetivação de políticas públicas. O método de procedimento foi monográfico e de abordagem foi dedutivo, com pesquisa bibliográfica.

Palavras chave: Conselhos gestores; Crianças; Adolescentes; Direitos.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 PROCESSOS DEMOCRÁTICOS E PARTICIPAÇÃO POPULAR	9
2.1 APONTAMENTOS SOBRE A DEMOCRACIA	10
2.2 OS CONSELHOS GESTORES COMO ESPAÇOS DEMOCRÁTICO	12
3 O DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	13
3.1 RETROSPECTIVA HISTÓRICA E SOCIAL DA INFÂNCIA NO BRASIL	13
3.2 A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 E O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	22
3.3 PRINCÍPIOS DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	29
4 O CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	37
4.1 OS CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL	37
4.2 OS CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E PAPEL DELIBERATIVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	39
5 CONCLUSÃO	47
REFERENCIAS.....	49

1 INTRODUÇÃO

Os Conselhos de Direitos representam uma conquista do processo de democratização vivido no Brasil em sua história recente, tornando-se mecanismo de controle, deliberação, planejamento e implantação de políticas públicas em várias áreas, dentre elas, nas da infância e adolescência.

Deste modo, foi possível desenvolver uma reflexão direcionada não apenas para a visibilidade dos fatos, mas, sobretudo, como um instrumento que possa ser utilizado como ponto de partida para a trajetória de busca dos que desejarem percorrer e desvelar o que está “oculto” na prática conselhistas.

Considera-se que, não basta ter Conselhos Municipais funcionando, é preciso que haja participação popular na proposição de políticas públicas para gerar uma mudança em prol da construção de uma cidadania democrática e participativa.

Desse modo, este trabalho de pesquisa está dividido em três capítulos, quais sejam: o primeiro, que traça um panorama histórico no que alude ao processo democrático e a participação popular com objetivo geral de fiscalizar, opinar e deliberar sobre políticas específicas de uma temática determinada; o segundo, trata sobre o reconhecimento da Criança e Adolescente como sujeitos de direitos e o terceiro capítulo, que analisa as deliberações, em especial as políticas públicas direcionadas para o atendimento da criança e do adolescente.

Nas considerações finais, é apresentado um paralelo do que determina a lei e o que se observou efetivamente em relação ao caráter deliberativo do Conselho de Direitos da Criança e Adolescente.

Assim, este trabalho pretende estudar, a possibilidade da participação popular conjuntamente com o conselho de Direitos da Criança e Adolescente, à fortalecer o Conselho de Direitos na defesa de direitos da Criança e Adolescentes, deliberando políticas públicas, garantindo assim, o previsto no Artigo 227 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. porém, de forma mais específica nas políticas públicas para o atendimento à criança e adolescentes.

2 PROCESSOS DEMOCRÁTICOS E PARTICIPAÇÃO POPULAR.

2.1 APONTAMENTOS SOBRE A DEMOCRACIA.

Os passos para um ensaio sobre a democracia, conhecido pela humanidade, foi experimentado entre os séculos IX e VII a.C, nos arredores do Mar Mediterrâneo, com as cidades-estado, dentre as quais dando destaque a Atenas. Neste modelo, os cidadãos exerciam diretamente o poder de decisão sobre as coisas da cidade, o que já era chamado de democracia na época. Apesar desta abertura, no entanto, constam que um grande de número de pessoas não participava do conceito de cidadão, como mulheres e escravos.

Outras cidades desenvolveram, progressivamente, formas mais aberta de participação no poder, denominadas pelos próprios antigos de “democracia”. O caso mais exemplar foi o de Atenas, modelo para muitas cidades-estado, onde a participação estendeu-se ao conjunto da população masculina cidadã e a democracia se manteve por quase dois séculos. É importante conhecer melhor Atenas, pela relevância que possui no imaginário político até hoje. Em primeiro lugar, uma ressalva: a democracia ateniense nunca foi absolutamente incluyente: dizia respeito apenas aos cidadãos masculinos e excluía, de qualquer forma de participação política, as mulheres, os imigrantes e os escravos. Em contrapartida, no âmbito restrito dos cidadãos, representou uma experiência notável de participação direta no poder de todas as camadas sociais, independentemente de riqueza ou posição social. (GUARINELLO, 2003, p. 31)

Levou-se um longo período, para que a democracia fosse restabelecida como forma de organização dos povos ocidentais. Como a conhecemos, a democracia moderna difere da praticada nas cidades-estado em, essencialmente, dois pontos fundamentais. O primeiro deles seria o exercício direto da democracia, na antiguidade clássica, em face do exercício representativo, atualmente. O segundo seria o número de pessoas envolvidas no exercício da democracia, já que na democracia moderna um número cada vez maior de pessoas é inserido no conceito de cidadão.

Segundo Marilena Chauí (2007, p. 145)

[...] a democracia é um mecanismo para escolher e autorizar governos, a partir da existência de grupos que competem pela governança, associados em partidos políticos e escolhidos por voto; b) a função dos votantes não é a de resolver problemas políticos, mas a de escolher homens que decidirão quais são os problemas políticos e como resolvê-los - a política é uma questão de elites dirigentes; c) a função do sistema eleitoral, sendo a de

criar o rodízio dos ocupantes do poder, tem como tarefa preservar a sociedade contra os riscos da tirania; d) o modelo político baseia-se no mercado econômico fundado no pressuposto da soberania do consumidor e da demanda que, na qualidade de maximizador racional de ganhos, faz com que o sistema político produza distribuição ótima de bens políticos; e) a natureza instável e consumidora dos sujeitos políticos obriga a existência de um aparato governamental capaz de estabilizar as demandas da vontade política pela estabilização da “vontade geral”, através do aparelho do Estado, que reforça acordos, aplana conflitos e modera as aspirações.

A participação cidadã, nos negócios da pólis, se dava de forma direta, seja ocupando cargos, discutindo ou deliberando, ou seja, o cidadão não era apenas consultado, mas participava ativamente das decisões e da vida da polis, vivia-se para a res pública.

[...] o direito de sufrágio tinha valor incomparavelmente maior que o que pode ter nos estados modernos. Por ele o último dos cidadãos imiscuía-se em todos os negócios, nomeava magistrados, fazia leis, administrava a justiça, decidia a guerra ou a paz, e redigia tratados de aliança. (COULANGES, 1961, p. 528).

Tal conceito de participação política se alicerça na máxima da supremacia do Estado perante a individualidade dos cidadãos, que sempre deveriam ser atentos ao chamado da pólis e as suas prescrições. Era reconhecida a figura do cidadão, e não do indivíduo, a lógica do público em detrimento ao particular, fruto de uma cultura que se encontrava enraizada na sociedade ateniense. (COULANGES, 1961, p. 530)

É, portanto, com o desenvolvimento, a modernização da sociedade e o crescimento populacional tornaram indispensável o instituto da representação, conforme foi reconhecido até mesmo por aquele que é chamado o pai da democracia, Rousseau. Apesar deste reconhecimento, no entanto, Rousseau aponta a extrema necessidade de fiscalização dos representantes, pelos representados.

Cabe destacar que muitos autores tecem críticas à democracia representativa, apontando a importância da participação social; apontam discursos contrários à dita necessidade da tecnocracia e burocracia para o bom funcionamento do Estado, valores liberais que sustentam a negativa para a atuação do cidadão comum. Os que defendem a participação apontam para a questão do pluralismo, na medida em que os problemas diversos advindos da sociedade exigem soluções

plurais e criativas, encontradas a partir do conhecimento dos próprios atores sociais. (WOLKMER, 2001, p. 171).

Conforme destaca Bobbio (1992, p.77);

O campo dos Direitos – ou, mais precisamente das normas que declaram, reconhecem, definem, atribuem direitos ao homem – aparece, certamente, como aquele onde é maior a defasagem entre a posição da norma e sua efetiva aplicação. E essa defasagem é ainda mais intensa precisamente no campo dos direitos sociais.

Pois,

[...] uma coisa é um direito; outra, a promessa e de um direito futuro. Uma coisa é ter um direito atual; outra, um direito potencial. Uma coisa é ter um direito que deve ser, mas que, para ser, ou para que passe do dever ser ao ser, precise transformar-se de objeto de discussão de uma assembléia de especialistas em objeto de decisão de um órgão legislativo dotado de poder de coerção.

Desta forma inspirada em nova concepção democrática, a Constituição da República Federativa do Brasil, em alguns casos, especificou claramente os tipos de participação e os procedimentos para sua efetivação. Em outros casos, no entanto, apenas foram abertas as portas para o envolvimento por parte da sociedade, cabendo à legislação infra-constitucional regulamentar estes espaços.

No Brasil foram instituídas, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, algumas possibilidades de intervenção do cidadão na esfera do Poder, dentre as quais está a previsão da participação popular nas questões da assistência social (art. 204, II), da saúde (art. 198, III), da educação (art. 205 e 206, VI) e da garantia de direitos às crianças e aos adolescentes (art. 204).

2.2 OS CONSELHOS GESTORES COMO ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS

Os Conselhos são instituições que embora não diretamente previstos na Constituição, seguiram seus princípios e indicações visando a concretização dos direitos fundamentais declarados e disciplinados na legislação tais como o Estatuto

da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica da Saúde e a Lei Orgânica da Assistência Social.

A institucionalização dos conselhos, como um pressuposto basilar da democracia, foi fundamental no reordenamento jurídico, político e institucional, que reacendeu a teoria da democracia. Nesse sentido, é preciso lembrar que:

[...] não é possível elaborar uma teoria da democracia adequada ao nosso tempo sem um profundo diálogo com a herança de Jean-Jacques. Se seus conceitos de interesse comum e vontade geral foram construídos de modo problemático, ou mesmo equivocado, resta o fato de que ele viu corretamente que a tarefa de construí-los é dever incontornável de todo pensamento democrático que pretenda superar *dialeticamente* (grifo do autor) as propostas do liberalismo. (COUTINHO, 1996, p. 09).

A sociedade civil, incorporada nesse elemento de participação, não tem como intento a conquista e controle do poder, mas a sua participação na esfera pública à geração de influência e participação ativa na construção do processo político. (Vieira, 1998, p.45). Para Santos e Avritzer (2002, p.58), “participar significa influir diretamente nas decisões, [...] Se estamos em uma nova fase no país, é possível e é preciso que o movimento comunitário avance e influa diretamente” principalmente no âmbito local.

Os Conselhos Gestores e de Direitos são organismos compostos por representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada, de caráter permanente, cujo objetivo geral é fiscalizar, opinar e deliberar sobre políticas específicas de uma temática determinada. De forma geral, esses organismos são criados por lei, onde são definidas suas características gerais, como composição, mandato dos conselheiros, atribuições e competências.

Assim, como cada Conselho é criado por uma lei específica, e não há um regulamento geral a ser seguido para a constituição de todos os Conselhos do Brasil, características diferentes são adotadas em cada caso, havendo variações principalmente em função da região e da temática em que estes são instituídos. Isso dificulta ainda mais uma definição em relação ao regime jurídico desses organismos, provocando dúvidas quanto a diversos aspectos, desde a sua criação até seu funcionamento efetivo.

3. O DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

3.1 RETROSPECTIVA HISTÓRICA E SOCIAL DA INFÂNCIA NO BRASIL

A palavra Infância deriva do Latim *Infantia* (incapacidade de falar), ou de *Infans*, que originalmente quer exprimir a situação de quem não fala ou de quem ainda não fala, já a palavra Adolescente, deriva do Latim *adolescere*, que significa Crescer, ou seja, adolescente é o indivíduo que sucede a infância. (PEREIRA, 2008, p. 110).

A sociedade tradicional quase que desconhecia o sentimento de infância, antes das conquistas dos direitos que garantem “o direito de ser criança e adolescente”, hoje realidade jurídica e doutrinária no país, não havia laços de afetividade entre pais e filhos, a criança e adolescente eram vistas como adultos em miniatura, cobrando deles atitudes e comportamentos incompatíveis ainda com o seu desenvolvimento (PEREIRA, 2008, p. 110).

Aos sete anos, a criança misturava-se aos adultos, compartilhando desta forma, seus trabalhos e jogos, assim, “a duração da infância era reduzida a seu período mais frágil, enquanto o filhote do homem ainda não conseguia bastar-se; a criança então, mal adquiria algum desembaraço físico, era logo misturado aos adultos [...]” (ARIÈS -1981, p. 10)

Ainda:

Na sociedade medieval, que tomamos como ponto de partida, o sentimento da infância não existia – o que não quer dizer que as crianças fossem negligenciadas, abandonadas ou desprezadas. O sentimento da infância não significava o mesmo que afeição pelas crianças: corresponde à consciência da particularidade infantil, essa particularidade que distingue essencialmente a criança do adulto, mesmo jovem. Essa consciência não existia. Por essa razão, assim que a criança tinha condições de viver se a solicitude constante de sua mãe ou de sua ama, ela ingressava na sociedade dos adultos e não se distinguia mas destes. (ARIÈS, 1981, pág. 56).

Os recém-nascidos só eram recebidos na sociedade em virtude de uma decisão do chefe da família, a contracepção, o aborto, o enjeitamento das crianças

de nascimento livre e o infanticídio de mãe escrava, são, portanto, práticas usuais e perfeitamente legais (PEREIRA, 2008, p. 82)

Havia um sentimento superficial da criança, chamado de paparicação, reservado aos seus primeiros anos de vida, enquanto bem pequena, onde as pessoas divertiam-se como se as crianças fossem uns animaizinhos. (ARIÈS, 1981, pág. 10).

Segundo Ariès (1978), quando os pequenos morriam, logo ocorria a substituição por outro que nascia, isso ocorria naturalmente, sem qualquer sentimento em ralação daquele que morria. Conclui-se que, o sentimento de infância, tal como nós os conhecemos hoje, são ausentes na Idade Média.

A descoberta da infância começou sem dúvida no século XIII, e sua evolução pode ser acompanhada na história da arte e na iconografia dos séculos XV e XVI. Mas os sinais de seu desenvolvimento tornaram-se particularmente numerosos e significativos a partir do fim do século XVI e durante o século XVII (ARIÈS, 1978, p.53).

A descoberta da infância teria contribuição significativa com a disseminação de imagens infantis pela Igreja Católica como as imagens do menino Jesus e dos anjinhos com características humanas, que personificam um ideário divinizado, idealizando uma infância singela, doce e capaz de seduzir pela beleza, pelo amor, pelos bons e corretos costumes. No entanto, esse amor tinha em sua essência a característica correccional, da disciplina, do controle, para uma submissão coercitiva à meditação e à correção do espírito para uma formação moral ascética, rígida, capaz de superar os vícios adultos e educar para uma nova cristandade, um novo projeto de civilização (CUSTÓDIO, 2009, p. 13).

A partir de 1530, no começo da colonização do Brasil, crianças são trazidas nas embarcações na condição de pagens e grumetes (DEL PRIORE, 2000, p. 19)

Del Priore relata que:

Em qualquer condição, era os “miúdos” quem mais sofriam com a condição difícil dia-dia em alto mar. A presença de mulheres era rara, e muitas vezes, proibida a bordo, e o próprio ambiente nas naus acabava por propiciar atos de sodomia que eram tolerados até pela inquisição. Grumetes e pagens eram obrigados a aceitar violências sexuais de marujos rudes e violentos. Mesmo as acompanhadas pelos pais, eram violentadas por pedófilos e as órfãs tinham que ser guardadas e vigiadas cuidadosamente a fim de manter virgens pelo menos até que chegassem a Colônia (DEL PRIORE, 2000, p. 19).

A autora ainda destaca que as crianças executavam todas as tarefas geralmente realizadas por adultos, recebendo por seus serviços a metade da remuneração de um adulto. Os trabalhos mais perigosos também eram atribuídos a eles, pois, tinham o entendimento que, perder um "miúdo" era melhor que perder a força adulta nas travessias do Atlântico. (2000, p.19).

Os Grumetes geralmente realizavam todas as tarefas realizadas por adultos, mas recebiam a metade da remuneração de um marujo da mais baixa hierarquia da marinha portuguesa. Também eram atribuídos aos grumetes as tarefas mais perigosas e penosas, pois entendiam que perder um miúdo seria melhor que estar desamparado da força adulta nas travessias ao Atlântico.(CUSTÓDIO, 2009, p. 17).

As crianças portuguesas viviam uma situação precária dentro da colônia, muitas que chegavam a nascer não passavam dos sete anos de idade, com expectativa de vida até os 14 (quartos) anos, e durante este tempo ela era usada ao máximo como mão de obra.

A expectativa de vida das crianças portuguesas, entre os séculos XIV e XVIII, rondava aos 14 anos, enquanto certa da metade dos nascidos vivos morria antes de completar sete anos. Isto fazia com que, principalmente entre os estamentos mais baixos, as crianças fossem consideradas como pouco mais que animais, cuja força de trabalho deveria ser aproveitada ao Máximo enquanto durassem suas curtas vidas (DEL PRIORE, 2000, p. 20).

Diante todas estas situações, "[...] além das pesadas jornadas de trabalho, sua alimentação era deficiente provocando doenças graves que podiam levar a morte como inanição e escorbuto" (CUSTÓDIO, 2009, P. 19)

Em um momento histórico, por volta de 1560, a coroa determina que todas as meninas pobres órfãs com faixa etária de 15 a 30 anos fossem reunidas no orfanato de Lisboa e Porto, e enviadas a Índia e algumas ao Brasil. Isso trouxe grandes transtornos e entendendo-se como um grande seqüestro. O que fez a Coroa determinar isso foi o a falta de mulheres brancas que decorria nessa época, então estas órfãs viriam para fins de reprodução (DEL PRIORE, 2000 p. 33).

[...] no Brasil a pratica de amancebar-se com nativas suavizava o problema

da constituição de famílias -, prática comum principalmente a partir da segunda metade do século XVI. Eram estranhamente consideradas como órfãs até mesmo as meninas que só tinham apenas o pai falecido. Assim podemos supor que existiu uma espécie de seqüestro de meninas pobres, principalmente menores de 16 anos, em Portugal (DEL PRIORE, 2000 p. 33).

A preferência era as meninas menores de 18 anos, pois as órfãs maiores eram consideradas prostitutas, e eram mandadas aos orfanatos pelos magistrados portugueses a fim de livrar a sociedade do pecado. Com a imigração de um grande número de homens brancos solteiros para o Brasil e havendo a falta de mulheres brancas foram enviadas as meninas entre 14 a 17 anos. Sendo que estas meninas eram violentadas pelos marinheiros, e passavam por condições precárias de subsistência. (DEL PRIORE, 2000 p. 34).

[...] as meninas embarcadas como órfãs poderiam ser violadas por grupos de marinheiros mal intencionados que ficavam dias à espreita em busca dessa oportunidade. Por medo de serem depreciadas no mercado matrimonial para qual estavam direcionadas, ou por vergonha, terminavam ocultando o fato, de modo que relatos a respeito são praticamente inexistentes. (DEL PRIORE, 2000 p. 34).

Destaca ainda a autora que:

As embarcações portuguesas trouxeram as crianças na condição de trabalhadores. *Grumetes e pagens* desempenharam papéis importantes nas travessias ao Atlântico rumo às novas terras. Os grumetes geralmente realizavam todas as tarefas realizadas por adultos, mas recebiam a metade da remuneração de um marujo da mais baixa hierarquia da marinha portuguesa. Também eram atribuídas aos grumetes as tarefas mais perigosas e penosas, pois entendiam que perder um miúdo seria melhor que estar desamparado da força adulta nas travessias ao atlântico. O recrutamento dos pequenos grumetes variava entre o rapto de crianças judias e a condição de pobreza vivenciada em Portugal. Eram os próprios pais que alistavam as crianças para servirem nas embarcações como forma de garantir a sobrevivência dos pequenos e aliviar as dificuldades enfrentadas pelas famílias. (CUSTÓDIO & VERONESE, 2007, p. 17).

Os indígenas foram usados como escravos durante aproximadamente 260 anos, eram pessoas de 10 a 20 anos. Eram forçadas a caçar, pescar e alimentar o povo português. Mas conforme os indígenas foram resistindo ao domínio português, por se tratavam de selvagens indomados, eram mortos por tentar garantir

a sua liberdade.

No Brasil, durante aproximadamente 260 anos, os povos indígenas foram submetidos à escravidão e trabalhos forçados que culminaram com o extermínio de mais de 5.000.000 de indígenas, dentre eles vários jovens guerreiros, com idades entre 10 e 20 anos, que foram covardemente mortos em nome do desenvolvimento (BENEDITO, 2012).

A criança negra era esquecida, sem casa sem família, marginalizada pela sociedade, pois sua família não tem participação econômica ativa dentro da sociedade. A criança negra só era reconhecida quando se tornava coadjuvante ou participe em uma ação. E sua morte não era encarada como uma tragédia, pelo contrário, era vista como uma benfeitoria para humanidade (DEL PRIORE, 2000, p. 109/110).

Há nas entrelinhas, uma ou outra maneira de mostrar que lhe davam valor, era a continuação da família, gozava do afeto dos seus, participava dos acontecimentos e das festas, enfim, tinha presença na vida do momento. Entretanto, sua morte não era vista como uma tragédia, outras crianças podiam nascer substituindo as que se foram [...] Não era vista como um ser que fazia falta (DEL PRIORE, 2000, p. 109/110).

Os filhos nascidos das escravas, logo após seu nascimento, a escrava voltava ao trabalho após 03 (três) dias, deixando sua cria para trás. Para amenizar esta situação Jose Bonifácio elaborou um projeto de lei onde prorrogava os 03 dias para um mês de convivência com seu filho. Mas este projeto nunca chegou a vigorar.

Infelizmente, o projeto nunca foi colocado em prática e, como a criança escrava tinha que se adaptar ao trabalho da mãe, elas eram comumente amarradas às suas costas, num hábito amplamente difundido na África, mas que, não raro, deixava as crianças com as pernas arqueadas ou defeituosas. A partir dos seis e até os doze anos de idade, as crianças escravas já desempenhavam algumas atividades simples, tais como limpar feijões e outros cereais destinados a alimentação dos escravos, cuidar de animais, e executar trabalhos domésticos. Dos 12 anos em diante elas já eram consideradas adultas, tanto para o trabalho e quanto para a sexualidade, e, portanto eram encaminhadas para os campos. No entanto, se a mãe escrava era escolhida para ser ama-de-leite de uma criança branca, o destino de seus filhos era a Roda dos Expostos (BENEDITO, 2012).

O que ocorria na época da escravidão eram cenas de desumanidade, as crianças negras quando se salvavam das moléstias de recém nascidos ficavam órfãs antes de completarem 11 anos, sob a posse dos senhores, que os doavam ainda infantes como animais de estimação. Neste período o negro teria que ser domesticado, para obedecer ordens e trabalhar nos canaviais, lavouras de café, e nas casas de seus senhores (DEL PRIORE, 2000, pág. 184).

A escravidão também deixou sua marca na história brasileira, pois, mesmo no século XIX, com os avanços no campo das ciências e a lenta incorporação dos ideais europeus, a maior parte das crianças afrodescendentes foi subjugada à condição de absoluta exploração (CUSTÓDIO, 2009, P. 14).

Em 1582 surgem às santas casas de misericórdia, estas casas acolhiam tanto meninos quanto meninas. Os meninos quando completassem a idade de 07 anos eram enviados a aprender uma profissão, as meninas pelo contrário ficava na casa e tinha acesso a aprendizagem, participava dos hinos da igreja e aprendia a costurar. (CUSTÓDIO, 2007, p. 24).

A roda dos expostos, foi a que mais perdurou em toda história do Brasil, foram 226 anos de história de abandonos na roda. A extinção da roda só se deu em 1950, logo após a abolição da escravatura, perdurando até durante a república. Pois a casa dos enjeitados era a única instituição que acolhia a criança abandonada.

(FREITAS, 1999, P. 33):

Uma circunstância peculiar ligada a este estado de coisas é o fato de que muitos dos expostos são produtos das mulheres escravas, cujos os senhores não desejando os aborrecimentos e as despesas da manutenção das crianças, ou desejando os serviços das mães, como amas-de-leite, exigem que a criança seja enviada à Enjeitaria onde se, consegue sobreviver, serão livres (FREITAS, 1999, pág. 34).

Segundo Freitas (1999), abandonar crianças nunca foi uma coisa recente, primeiramente se tinha uma imagem de que as crianças abandonadas seriam supervisionadas por câmaras municipais¹, fato que nunca ocorreu. As crianças

¹ NUNES, José de Castro - *Do Estado federado e sua organização municipal*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982. No Brasil, a **câmara municipal** (ou **câmara de vereadores**) é o órgão legislativo da administração dos municípios, configurando-se como a assembléia de representantes dos cidadãos ali residentes. Cada câmara municipal pode possuir comissões especiais responsáveis pela

abandonadas eram achadas e criadas por famílias caridosas, como se fosse famílias substitutas.

Mas como não se tinha uma legislação sobre a matéria na época estas mesmas crianças eram tidas como filhos de criação. Pois não emanavam dos mesmos direitos dos legítimos.

Só que antes da roda meninos abandonados supostamente deveriam ser assistidos pelas câmaras municipais. Raramente as municipalidades assumiam a responsabilidade por seus pequenos abandonados. Alegavam quase toda falta de recursos. Havia de fato descaso, omissão, pouca disposição para com este serviço que dava muito trabalho. A maioria dos bebês que iam sendo largados por todo lado acabavam por receber a compaixão de famílias que os encontravam (FREITAS, 1999 pág. 52).

Segundo PEREIRA, a partir do século XVII, um grande acontecimento possibilita a mudança deste quadro, quando surge a preocupação com a educação, através do interesse e animação de um certo número de eclesiástico e juristas, iniciando uma verdadeira moralização da sociedade, ensinando aos pais que eles eram guardiões espirituais e responsáveis, perante Deus, pela alma e, até mesmo, pelo corpo de seus filhos (Pereira, 2008, p. 83).

Essa nova preocupação pela educação, pouco a pouco, iria instalar-se no seio da sociedade e transformá-la de fio a pavio. A família deixou de ser apenas uma instituição de direito privado para a transmissão de bens e nome, e assumiu função moral e espiritual, passando a formar corpo e alma. (Ariés, 1981, p. 277).

Em nossos dias, a criança e adolescente, são vistos como sujeitos de amor, de intensa proteção e afetividade da família, privilégios conquistados através de direitos reconhecidos nos ordenamentos jurídicos nacional e internacional (Pereira, 2008, p. 81).

discussão de determinados assuntos - com poderes, guardadas as devidas proporções, equivalentes ao da Câmara dos Deputados.

Antes da primeira República pouco podemos encontrar legislação de proteção a criança e adolescentes, é no início do século XX que a produção jurídica afeto infância começam destacar-se.

Mas de igual modo, veremos que este conjunto de legislação mesmo com caráter de proteção a criança e adolescente, vem aparecer mascara das doutrinas menoristas fundadas na delinqüência, abandono e de situação irregular.

Assim, o primeiro Código de Menores no Brasil, inicia-se com a edição do Decreto 5.083, de 1º de dezembro de 1926, propondo a primeira versão da Doutrina do Direito do Menor. Tal legislação reúne as todas as leis de produção a assistência aos menores até então vigente no país.

Deste modo,

O Código de Menores veio alterar e substituir concepções obsoletas como as de discernimento, culpabilidade, penalidade, responsabilidade, pátrio poder, passando a assumir a assistência ao menor de idade, sob a perspectiva educacional. Abandonou-se a postura anterior de reprimir e punir e passou-se à conclusão de que questões relativas à infância e à adolescência devem ser abordadas fora da perspectiva criminal, ou seja, fora do código penal (VERONESE, 1999, P. 27-28).

O Código de Menores de 1927 serviu de instrumento para classificar os chamados “menores”, conforme sua condição social, considerando como abandonados aqueles com idade inferior a dezoito anos, que não tivessem quem os cuidasse, ou mesmo na companhia dos pais, tutor ou outra pessoa responsável, tivesse tais práticas contrárias à moral e aos bons costumes, promovendo uma espécie de educação orientada para a civilização da infância que pretendia evitar a delinqüência e os maus-tratos contra criança.

Outro documento importante destacar é a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, em 16 de julho de 1934, que destaca em seu texto inicial seus objetivos em “[...] organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico”.² Além de elevar a idade mínima para o trabalho em 14 anos.

Já na década de 1940, destaca-se a Consolidação das leis do Trabalho

(CLT), que traz um capítulo específico ao trabalho do adolescente.

Segundo Souza (2004, p. 14),

Estes dispositivos gerais do trabalho da criança e do adolescente incluem: determinação da duração de trabalho, formas para admissão em emprego, a Carteira de Trabalho e Previdência Social, os deveres dos responsáveis legais de “menores” e dos empregadores no contrato de aprendizagem, e ainda, a previsão de penalidades a aqueles que violarem os direitos representando um grande avanço para época em relação à matéria. Por fim nas disposições finais, em especial no art. 440, determina-se que nenhum prazo prescricional correria aos menores de dezoito anos visando preservar os direitos trabalhistas quando violados neste período.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 inova ao impor o dever do Estado de dar proteção e assistência à maternidade, à infância, e adolescência.

O fim da década de 1940 destaca-se por um período bastante conturbado no país, estudiosos da área da infância descontentes com o Código de Menores de 1927 relativo a sua aplicabilidade, reúne-se nas “Semanas de estudos dos problemas dos menores”

No que tange a política Nacional do Bem estar do Menor, Souza destaca;

Após o golpe militar em 1964 é estabelecida a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM) como uma política de caráter assistencialista, nos moldes da Doutrina da Segurança Nacional da Escola Superior de Guerra, com o objetivo de formular e executar uma política nacional mediante o estudo dos problemas e o planejamento centralizado de medidas, que envolvia a orientação, coordenação e fiscalização das entidades (SOUZA, 2004, p.17)

Tanto a Constituição do Brasil de 1967 e 1969, trouxe retrocesso ao país, período que se passava pelo regime militar, destaca-se nesse período a redução da idade mínima para o trabalho 14 para 12 anos de idade.

Mas é em 1979, que o código de Menores recebe a perfeita formatação jurídica da Doutrina da Situação Irregular constituída a partir da Política Nacional do Bem-Estar do Menor adotado em 1964.

O Código de Menores traz a concepção biopsicossocial do abandono e da infração, fortalecendo as desigualdades, o estigma e a discriminação dos meninos e

das meninas pobres tratando-os como menores em situação irregular e ressalta a cultura do trabalho legitimando toda ordem de exploração contra criança e adolescente. (CUSTÓDIO, 2007, p. 73)

Segundo PEREIRA, 2008 há no Brasil 03 (três) correntes doutrinárias que se formaram em torno da proteção à infância no Brasil, são elas:

Doutrina do direito Penal do Menor, Doutrina Jurídica do menor em situação irregular, preocupa-se em limitar o alcance do Direito do Menor, e a caracterização da “situação irregular”, a qual fundamenta a Doutrina Jurídica que norteou aquele código; e a Doutrina jurídica da proteção integral, baseia-se na concepção de que a criança e adolescente são sujeitos de direitos universalmente reconhecidos, não apenas de direitos comuns aos adultos, mas, além desses, de direitos especiais provenientes de sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento que devem ser assegurados pela família, Estado e sociedade (p. 24).

Na década de 1980, diversos aspectos da proteção dos direitos da criança e adolescente são debatidos, buscando subsídios em documentos internacionais específicos para esta estratégia vertente dos direitos humanos.

(PEREIRA, 2008, P. 17)

Merece referencia o trabalho de articulação de organizações sociais, especialmente a partir de 1985, através de efetivas campanhas, atraindo debates com setores governamentais e segmentos da sociedade civil voltados para o atendimento da criança e do adolescente. Destas articulações nasceu o “Forum Nacional Permanente de Direitos da Criança e do Adolescente – Fórum DCA”, o qual passou a exercer o papel de principal articulador da ampla mobilidade social pela Emenda na Constituição apresentada ao Congresso Nacional com mais de 250 mil assinaturas (PEREIRA, 2008, p. 17)

Uma nova especialidade entre as Ciências Jurídicas, o Estatuto da Criança e do Adolescente, que sucedeu o do “Direito do Menor”, tem em sua base a Doutrina Jurídica da Proteção Integral, adotada em todos os documentos internacionais de proteção à criança da atualidade (PEREIRA, 2008, P. 08)

Por fim, Cumpre salientar que a trajetória histórico-social dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil é marcada por um processo arduo, violento e discriminatório. Assim, para análise deste trabalho buscou tratar apenas dos direitos de crianças e adolescentes pós 1988.

3.2 A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 E O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Foi um importante momento da história para a garantia dos direitos fundamentais a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988. Destaca-se no artigo 1º a constituição de um Estado democrático de Direito, fundado na soberania, cidadania e dignidade humana. Pela primeira vez as crianças e adolescentes são reconhecidos como cidadãos, sem qualquer tipo de discriminação. Assim, os objetivos fundamentais da República indicam no artigo 3º:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A doutrina da proteção integral vem afirmar que às crianças e aos adolescentes devem-se reconhecer os mesmos direitos fundamentais pertencentes a todo ser humano e, também, direitos específicos em razão da sua condição peculiar de desenvolvimento.

Além disso, essa proteção jurídica à criança e ao adolescente também estaria respaldada pela legislação internacional, em decorrência da ratificação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, editada pela Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas e aprovada pela Assembléia Geral em 20 de novembro de 1989. No Brasil essa Convenção foi ratificada através do Decreto nº 99710, de 21 de novembro de 1990, que afastou qualquer dúvida sobre a incorporação da Doutrina da Proteção Integral no ordenamento jurídico brasileiro.

Sobre a Doutrina da Proteção Integral, *Josiane Rose Petry Veronese* assim explica:

Quando a legislação pátria recepcionou a Doutrina da Proteção Integral fez uma opção que implicaria num projeto político-social para o país, pois ao contemplar a criança e o adolescente como sujeitos que possuem características próprias ante o processo de desenvolvimento em que se encontram, obrigou as políticas públicas voltadas para esta área a uma ação conjunta com a família, com a sociedade e o Estado. (2006, p.09)

Segundo o Relatório Consolidado sobre a Convenção dos Direitos da Criança, apresentado pelo governo brasileiro ao Comitê sobre os Direitos da Criança, é preciso reconhecer que:

Em virtude da vulnerabilidade a que estão sujeitos crianças e adolescentes, delinea-se sua proteção jurídica especial e particularizada, que reflete o chamado processo de especificação do sujeito de direito. Vale dizer que não basta a proteção geral, genérica e abstrata; transita-se para a proteção especial, endereçada a determinados grupos, que demandam tutela jurídica específica. No caso das crianças e adolescentes, esta tutela específica se justifica, seja por serem sujeitos de direito em condição peculiar de desenvolvimento, seja em face de uma cultura “adultocêntrica”, que concebe o mundo, fundamentalmente, a partir do ponto de vista de adultos, “menorizando” crianças e adolescentes e concebendo-os como sujeitos inferiores. (BRASIL, Relatório consolidado, 2003, p.08)

Neste sentido, o governo brasileiro compreendeu que a elaboração desse relatório, em cumprimento ao artigo 44.1 da Convenção sobre os Direitos da Criança, do período de 1991 a 2002, em consulta a sociedade civil e o diálogo com o Comitê dos Direitos da Criança, constitui-se como base de apoio ao desenvolvimento interno e sendo de extrema importância para a promoção da política pública, tendo como objetivo assegurar as crianças e adolescentes à efetividade de seus direitos. (BRASIL, Relatório consolidado, 2003, p.08)

Os direitos fundamentais elencados na Constituição da República Federativa do Brasil têm como fundamento a garantia das necessidades básicas à promoção da cidadania, como descreve o artigo 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

O artigo 203 da Constituição Federal trata da proteção à criança, ao adolescente, a família, a gestante e melhor idade, na prestação da assistência social, independente da contribuição da seguridade social, para a promoção da condição de dignidade de pessoa humana.

A inovação do artigo 204 da Constituição Federal foi promover um novo olhar sobre a política pública, resguardando os recursos orçamentários, provendo uma política de descentralização, sob execução dos Estados e municípios, ou seja,

conforme as necessidades da comunidade e com a sua participação no controle da política pública.

No que tange a Educação, a Constituição Federal determina ao Estado que promova a educação como direito de todos, responsabilizando a família a garantia da freqüência das crianças e adolescentes, na promoção do pleno desenvolvimento e ao exercício da cidadania.

É de se destacar que a Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000 alterou o dispositivo citado incluindo entre os direitos sociais o indispensável direito à moradia.

Importa registrar que os princípios e diretrizes da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, editado pelas Organizações das Nações Unidas (ONU), já haviam sido adotados na Constituição da República Federativa do Brasil, conforme preconiza o artigo 227:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Neste sentido, os direitos fundamentais reconhecidos na Constituição Federal garantem às crianças e aos adolescentes direitos especiais, diferentemente dos atribuídos aos adultos, em razão de sua situação peculiar de desenvolvimento.

O parágrafo 1º do artigo 227 determina a promoção, pelo Estado e organizações da sociedade civil, de programa de atendimento a saúde da criança e do adolescente, recursos específicos à assistência materno infantil, programas especializados a portadores de deficiência física, bem como a proteção sob guarda das situações de abandono ou orfandade.

Embora o dever da família, da sociedade e do Estado em relação à proteção das crianças e dos adolescentes no campo da saúde esteja formalmente garantido, ainda se pode verificar uma frágil política pública neste campo. No Brasil, ainda são elevados os números de mortalidade infantil, há poucos hospitais públicos especializados para a infância, os programas de tratamento à dependência química não existem, ou atendem de modo insuficiente, e as responsabilidades do Estado são transferidas para a sociedade com baixa qualidade e poucos recursos.

Há um grande desafio neste campo em relação às políticas governamentais, pois:

A obrigação do Estado é para com a sociedade como um todo, cujo recurso no caso de não cumprimento por parte do estado de suas obrigações reside no Parlamento ou conselhos locais e não para com os cidadãos individuais cujo recurso reside num tribunal de justiça ou pelo menos num tribunal quase judicial. A manutenção de um equilíbrio razoável entre esses elementos coletivos individuais dos direitos sociais é uma questão de importância vital para o Estado socialista democrático. (MARSHALL, 1967, p.96-97)

Contudo, é preciso lembrar que além da garantia de direitos, o dispositivo constitucional impôs o status de prioridade absoluta na realização dos direitos da criança e do adolescente, conferindo responsabilidade compartilhada à família, à sociedade e ao Estado para sua realização por meio de políticas sociais públicas e de todos os meios necessários para sua efetivação.

Partindo do pressuposto que a criança e o adolescente estão em condição peculiar de desenvolvimento, o princípio da prioridade absoluta é um mecanismo de proteção e prevalência do melhor interesse da criança. É nesse sentido que a criança e o adolescente passam a ter prioridades na escala de interesses, sendo estes deveres compartilhados entre a família, a sociedade e o Estado.

Segundo Josiane Rose Petry Veronese (2006, p.15-16):

Por absoluta prioridade devemos entender que a criança e o adolescente deverão estar em primeiro lugar na escala de preocupação dos governantes. Entendemos que, na área administrativa, enquanto não existissem creches, escolas, postos de saúde, atendimento preventivo e emergencial às gestantes, condições dignas de moradias, trabalho, não se deveria ter como principais ações do tipo: asfaltar ruas, construir praças, sambódromos, monumentos etc., porque a vida, a saúde, o lar, a prevenção e o tratamento de doenças são mais importantes que as obras de concreto que ficam para demonstrar o poder do governante.

Este é o primeiro passo de reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente e na sua respectiva efetivação, pois recebe um instrumento importante com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990, representando um marco na história de afirmação dos direitos.

Sem dúvida, o processo de afirmação do Direito da Criança e do Adolescente no Brasil não teria ocorrido sem a participação das organizações sociais que, representadas nos Fóruns de Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA) juntamente com juristas, organizações governamentais e uma variada gama de setores, foram as responsáveis pela elaboração do projeto do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Fórum DCA é um espaço democrático da sociedade civil dedicado à articulação e mobilização, sem distinções religiosas, raciais, ideológicas ou partidárias e aberto à cooperação com instituições nacionais e internacionais. Sua missão é a garantia da efetivação dos direitos da criança e do adolescente, através de proposição, articulação e monitoramento das políticas públicas e da mobilização social nos níveis federal, estadual e municipal.

Os Fóruns de Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), tiveram papel importante (numa participação representativa) durante a aprovação do Capítulo destinado a proteção da família, da criança e do adolescente e do idoso na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990.

É preciso lembrar que esse movimento de reflexão, constituído por diversos grupos em eventos, congressos e seminários, recebeu a adesão da sociedade a partir da distribuição de mais de cinquenta mil cópias do anteprojeto, que recebeu sugestões de aperfeiçoamento, sendo ao final apreciado nas duas casas do Congresso Nacional.

A proposta apresentada sob a responsabilidade do Senador Ronan Tito, no Senado Federal e do Deputado Nelson Aguiar, na Câmara dos Deputados, foi aprovada, nesta última, com a extraordinária votação de 435 votos favoráveis e apenas 8 votos contrários. Além das inúmeras colaborações durante as discussões realizadas nas audiências públicas. (PEREIRA, 2008, 11-13)

Esse foi o reflexo da mobilização social e o desejo da sociedade organizada na construção de um novo modelo participativo, democrático e justo. Além disso, diferenciou-se pela participação expressiva das crianças e adolescentes brasileiros em todo o processo, ao qual apresentaram um abaixo assinado com mais de oitocentas mil assinaturas levadas ao parlamento brasileiro (PEREIRA, 2008, 11-13).

Segundo André Viana Custódio (2002, p.51)

[...] o Estatuto da Criança e do Adolescente, construído mediante a atuação e o debate de setores representativos da sociedade civil, que promoveram mobilizações e discussões por quase dez anos, trouxe uma nova visão para o universo infanto-juvenil, tendo por fundamento de que crianças são sujeitos de direitos e, também, propõe uma nova série de diretrizes que ensejam radicais mudanças em muitos campos.

Neste sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente representa uma ruptura com a Doutrina da Situação Irregular, deixando as crianças e os adolescentes de serem tratados como meros objetos de direitos, para serem reconhecidos na sua condição elementar de sujeitos de direitos, ou seja, redimensionando toda uma nova visão social.

Dentro do contexto da redemocratização do Brasil, em especial após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, houve mudanças significativas nos pressupostos das políticas sociais, pois quando o Estatuto da Criança e do Adolescente propõe transformações a partir dos direitos garantidos na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, constrói-se um novo olhar para a infância. (RIZZINI & CASSANIGA, 2012)

Contudo, é muito importante ainda ressaltar que o Direito da Criança e do Adolescente afirma-se como uma legislação que, além de reconhecer e declarar direitos oferece um conjunto de medidas políticas e jurídicas para que estes direitos sejam efetivados na realidade.

Por isso, prevê serviços destinados à promoção da proteção aos direitos da criança e do adolescente, oferecidos de modo descentralizado, com articulação das organizações governamentais e não governamentais visando o objetivo maior da universalização das políticas públicas. Isso quer dizer alcançar um conceito de política pública em que necessariamente não se trata apenas daquilo que é estatal, mas o que está destinado ao público de forma universal, ainda que executado no espaço não-governamental (CASTANHA, 2002, p.10).

Portanto, o Estatuto da Criança e do Adolescente trouxe um novo sistema de garantias prevendo a ação articulada entre a família, o Estado, a comunidade e a sociedade em geral na efetivação dos direitos fundamentais da infância, que articulado ao princípio da descentralização político-administrativa estabeleceu competências aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente para deliberar sobre a política de atenção à infância e juventude nos municípios.

De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente em seu art. 86, “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Assim, o art. 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente determinou como linhas de ação da política de atendimento:

I – políticas sociais básicas; II – políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitam; III – serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; IV – serviço de identificação e localização de pais, responsável, de crianças e adolescentes desaparecidos; V – proteção jurídico social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

A política de promoção, proteção, defesa e atendimento da criança e do adolescente no município deve, então, ser deliberada e controlada pelos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente com a finalidade de garantir e efetivar os direitos previstos no art. 227 da Constituição da República Federativa do Brasil e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

3.3 PRINCÍPIOS DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O Direito da Criança e do Adolescente encontra-se fundamentado na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, na Constituição da República Federativa do Brasil, no Estatuto da Criança e do Adolescente e nas convenções internacionais de proteção aos direitos humanos.

Os princípios orientadores do Direito da Criança e do adolescente são princípios com base na efetivação dos direitos fundamentais.

Assim, primeiro princípio do Direito da Criança e do Adolescente é da vinculação à Teoria da Proteção Integral, previsto no art. 227, da Constituição Federal e também no Estatuto da Criança e do Adolescente nos artigos 1º e 3º.

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.
Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. (ECA, 1990).

Os direitos especiais de proteção estão previstos no artigo 227 da Constituição Federal e no artigo 5º do Estatuto da Criança e do Adolescente: “nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais”. (ECA, 1990)

O princípio da Universalização garante a efetivação e a reivindicação dos direitos fundamentais de todas as crianças e adolescentes:

O reconhecimento dos direitos fundamentais à criança e ao adolescente trouxe consigo o princípio da universalização, segundo o qual os direitos do catálogo são susceptíveis de reivindicação e efetivação para todas as crianças e adolescentes, superando, portanto, a velha dicotomia entre *crianças regulares* (famílias com recursos materiais) e *menores irregulares* (de famílias despossuídas). (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 114) grifo original

E para que se concretize a universalização é necessária participação do Estado e de cada cidadão, pois a “universalização dos direitos sociais como àqueles que dependem de uma prestação positiva por parte do Estado, também exige uma postura pró-ativa dos beneficiários, por isso enquadra-se como campo de construção permanente”, com a efetiva participação de cada cidadão. (CUSTÓDIO & VERONESE, 2009, p. 114)

A responsabilidade quanto à efetivação e garantia de tais direitos é compartilhada pela família, pela comunidade, pela sociedade em geral e pelo poder público que devem prover por todos os meios sua realização.

O princípio do interesse superior da criança deriva do reconhecimento da condição peculiar da criança como pessoa em processo de desenvolvimento.

[...], o interesse superior da criança é o critério estruturante de organização sistemática do direito, entre seus vários campos, mas também no interior do próprio Direito da Criança e do Adolescente, pois visa a orientar todas as

ações voltadas à realização dos direitos fundamentais, o que significa afirmar que, ao reconhecer tal interesse superior, o que se pretende é que os direitos – todos- da população de crianças e adolescentes sejam satisfeitos. (CUSTÓDIO; VERONESE 2009, p. 115)

Conforme estabelece PEREIRA: “o princípio do melhor interesse da criança consolidou-se no sistema jurídico brasileiro com bases constitucionais incluído entre os direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados”. (2008, p. 39).

O direito de ser criança e adolescente, a possibilidade de ter um espaço próprio para o seu desenvolvimento dentro de um contexto comunitário, tem sido objeto de permanente desafio, sobre tudo, na determinação de primazia nas propostas políticas da atualidade. (PEREIRA, 2008, p. 51)

O Estatuto da Criança e do Adolescente prevê em seu artigo 4º, caput, às responsabilidades compartilhadas:

Art. 4º - É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (ECA,1990)

Juntamente com o princípio do interesse superior da criança, está o princípio da prioridade absoluta. A Constituição Federal no artigo 227, e no Estatuto da Criança e do Adolescente artigo 4º determina que seja dever da família, da sociedade e do Estado assegurar os direitos fundamentais:

Partindo do pressuposto que a criança e o adolescente estão em condição peculiar de desenvolvimento, o princípio da prioridade absoluta é um mecanismo de proteção e prevalência do melhor interesse da criança. É necessário que a criança e o adolescente passam a ter prioridades na escala de interesses, sendo estes deveres compartilhados entre família, a sociedade e o Estado. [...] diz respeito ao status constitucional de prioridade absoluta na realização dos direitos da criança e do adolescente, conferindo responsabilidade compartilhada à família, à sociedade e ao Estado para sua realização por meio de políticas sociais públicas e de todos os meios necessários para sua efetivação. (SOUZA, 2010, p.35)

O artigo 4º, parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente compreende a garantia de prioridade absoluta:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. (ECA,1990)

Com intuito da efetiva realização dos direitos fundamentais é preciso dar importância ao princípio da ênfase nas políticas sociais básicas para garantir o atendimento dos serviços públicos.

O princípio da ênfase nas políticas sociais básicas visa a promover o reordenamento institucional, provendo um conjunto de serviços de efetivo atendimento às necessidades de crianças, adolescentes e suas próprias famílias por meio de políticas de promoção e defesa de direitos, bem como, de atendimento em todos os campos destinados à efetivação dos direitos fundamentais. Isso implica também no reconhecimento da assistência social como um campo específico de políticas públicas com caráter emancipatório, desvinculado dos tradicionais laços assistencialistas e cliente-listas, pelos quais estas práticas se estabeleciam até pouco tempo atrás. (CUSTÓDIO, 2006, p. 143).

O princípio da descentralização político-administrativa requer a implementação de políticas públicas, pois estas políticas devem ser realizadas na localidade onde vive as pessoas, como prevê o artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente: “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”. (ECA, 1990)

A Constituição Federal também prevê em seu artigo 204, I, a descentralização político – administrativa: “I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e

municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social". (CRFB, 1988)

A descentralização deve estar acompanhada pelo princípio da participação popular para construção de políticas públicas em ações articuladas entre a sociedade civil e Estados.

O princípio da participação popular visa estabelecer formas de participação ativa e crítica na formulação das políticas públicas garantindo instrumentos de fiscalização e controle, bem como, amparar as exigências da sociedade quanto à efetivação das políticas com qualidade e em quantidade adequadas, bem como, garantir espaços para denúncia nos casos de não oferecimento dos serviços ou oferecimento irregular. (CUSTÓDIO, 2006, p. 145).

O princípio da desjurisdicionalização afasta do Poder Judiciário a função assistencial, pois este cabe ao Poder Público através da Poder Executivo, cabendo ao Poder Judiciário apenas dizer o que é o direito.

A desjurisdicionalização pretende definitivamente afastar do campo do Poder Judiciário a função assistencial, pois não é essa a razão da Justiça. Cabe ao Poder Público através do Poder Executivo prover os serviços necessários de atendimento à criança e ao adolescente. Ao Poder Judiciário resta a função precípua que é dizer o direito, ou seja, posicionar-se diante dos conflitos de modo comprometido com a efetivação dos direitos quando provocado para tal. (CUSTÓDIO, 2006 p. 146 - 147).

O princípio da despoliciação reconhece os direitos da criança e do adolescente através de política públicas de promoção:

O princípio da despoliciação, que implica também na descriminalização, elevou a efetivação dos direitos da criança e do adolescente para um novo patamar, ou seja, àquele que reconhece a efetivação dos direitos por meio de políticas públicas de promoção, substituindo as práticas repressivas e de controle social, vigentes no menorismo. Definitivamente, a questão da criança e do adolescente não é uma questão de polícia. (PEREIRA, 1992, p. 168).

Cabe ainda destacar o princípio da tríplice responsabilidade compartilhada, segundo o qual a família, a sociedade e o Estado devem assegurar

os direitos fundamentais da criança e do adolescente. (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 122)

Deste modo, os princípios têm por objetivo o desenvolvimento físico, psicológico, moral, espiritual e social da criança e do adolescente em condições de liberdade e dignidade, considerando à condição peculiar de pessoas em desenvolvimento.

E para concretização dos princípios e regras do Direito da Criança e do adolescente existe o sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente que estabelece à proteção aos direitos de pessoas com idades até dezoito anos, excepcionalmente, até 21 anos, conforme determina o artigo 2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente: “considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescentes aquela entre doze e dezoito anos de idade”. (ECA, 1990).

[...], o Estatuto da Criança e do Adolescente trouxe um novo sistema de garantias, prevendo a ação articulada entre a família, o Estado, a comunidade e a sociedade em geral na efetivação dos direitos fundamentais da infância, que, articulado ao princípio da descentralização político-administrativa, estabelece competências aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente para deliberar sobre política de atenção à infância e a juventude nos municípios. (SOUZA, 2010, p. 37).

O Estatuto da Criança e do Adolescente prevê tratamento específico contra violação dos direitos da criança e do adolescente. Não devendo ser confundido apenas como forma de prevenção contra algumas atitudes, mas sim como efetiva proteção contra a violação dos direitos. (CUSTÓDIO, 2009, p. 69).

Desta forma o sistema de garantias visa resguardar os direitos fundamentais conferidos pelo artigo 227 da Constituição Federal e pelos artigos 3º e 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. (ECA, 1990)

Em seguida artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (ECA, 1990)

A efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente tem como base o princípio da prioridade absoluta.

A efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente tem seu campo de incidência amparado pelo *status* de prioridade absoluta que visa assegurar a efetiva proteção em sua estrutura sistemática. Para tanto, requer uma hermenêutica própria comprometida com a proteção integral e o melhor interesse da criança. (CUSTÓDIO, 2006, p.174)

O sistema de garantia dos direitos que visa assegurar os direitos fundamentais com base na proteção integral com responsabilidades compartilhadas entre família, sociedade e Estado. Também com base em princípios norteadores da ação estatal, tais como a descentralização, o reordenamento e a integração operacional do sistema. Este sistema se afasta das tradicionais intervenções, restritas a imposição das práticas de governo que transferem responsabilidades de um órgão para outro, burocratizando o sistema, atingindo poucos resultados. (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 142)

Para CUSTÓDIO e VERONESE, o desafio do Direito da Criança e do Adolescente é a transformação estrutural de quatro espécies de políticas: a política de atendimento, a política de proteção, a política de justiça e a política de promoção de direitos. (2009, p.143)

A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente é realizada por ações governamentais e não governamentais nos três níveis de governo, com a colaboração recíproca entre três; os municípios, os Estados, o Distrito Federal e a União. (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p.143)

A política de atendimento envolve linhas de ação, diretrizes e responsabilidades relativas aos programas e entidades de atendimento.

O Estatuto da Criança e do Adolescente prevê em seu artigo 87 as linhas de ação da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente:

Art. 87 São linhas de ação da política de atendimento:

I - políticas sociais básicas;

II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;

III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;

VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos. (ECA, 1990)

A Constituição da República Federativa do Brasil, no artigo 227, prevê as políticas sociais básicas que estão direcionadas para a efetivação direta e imediata dos direitos fundamentais.

A política social básica incluiu os programas de atendimento com a prestação de serviços especializados como forma de garantia e efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente.

Estatuto da Criança e do Adolescente se preocupou com a necessidade de atendimento às condições especiais que possam ameaçar ou violar os direitos da criança e do adolescente.

Os serviços especiais devem estar preparados para atender as crianças e adolescentes vítimas, independentemente de qualquer condição, preocupando-se sempre com o restabelecimento dos laços familiares, o amparo e a proteção. Por isso a importância da manutenção de serviços para a identificação dos pais ou responsáveis, possibilitando a efetiva reintegração familiar e, evitando-se desta forma o rompimento dos vínculos afetivos e sociais da criança e do adolescente, desde que estas medidas venham acompanhadas de um suporte assistencial visando atender as necessidades da família, da criança e do adolescente. (CUSTÓDIO, 2006, p. 178)

Os serviços especiais de atendimento à criança e ao adolescente representam precisam estar acompanhados de um conjunto de políticas públicas básicas de com acesso para todos.

A política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente está sustentada por um conjunto de diretrizes que trouxe um novo reordenamento institucional estabelecendo funções compartilhadas por diferentes instâncias e setores da sociedade, governamental e não-governamental. Assim, ocorre a criação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente como forma de municipalização do atendimento, coma mobilização e participação da sociedade civil, ocorrendo a descentralização e a criação de fundos vinculados aos conselhos e a integração operacional dos órgãos do sistema de garantias. (CUSTÓDIO, 2009, p.79-80).

Sendo assim, para a construção de uma política de atendimento é preciso a integração das organizações de atendimento, governamentais e não-governamentais, com a participação da comunidade havendo a necessidade de municipalização do atendimento que colaboram para melhoria na qualidade dos serviços prestados.

A municipalização do atendimento, que se entende, como aliada indispensável à descentralização dos recursos, pretende tornar sua aplicação mais segura, facilitando o controle social sobre sua aplicação e ampliando as possibilidades de influência e controle da comunidade local sobre o destino dos recursos e as necessidades efetivas de atendimento à criança e ao adolescente. (2009, p. 81)

Desta forma, as políticas de atendimento nos municípios, ou seja, a municipalização garante o atendimento e a própria descentralização dos recursos públicos, pois sem esse controle não seria possível o correto atendimento à criança e ao adolescente.

Com a criação do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, ocorre profunda mudança nas políticas públicas, já que os conselhos são autônomos em seus níveis, estando submetidos apenas às leis.

4 O CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 OS CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL

Os Conselhos de Direitos representam uma conquista no processo de democratização vivido no Brasil em sua história recente, tornando-se mecanismo de controle, deliberação, planejamento e implantação de políticas públicas em várias áreas, entre elas na Infância e Juventude.

Os conselhos poderão ser dois tipos distintos, os consultivos e os deliberativos, sendo as suas funções muito semelhantes. Segundo Souza (2004, P.28) os consultivos são aqueles formados com a finalidade de garantir, fortalecer, resgatar, reconhecer, divulgar, esclarecer, e defender os nossos direitos, além de propor, promover, formular, fiscalizar, implementar e monitorar políticas públicas, e aqueles denominados deliberativos “além de acumularem as atribuições dos consultivos, dispõe de força legal para deliberarem sobre fundos (no caso dos que possuem), orçamentos de projetos e políticas a serem implementadas pelo Poder Executivo.

A principal função dos conselhos é de serem guardiões dos direitos, e sua finalidade é garantir, fortalecer, resgatar, reconhecer, divulgar, esclarecer e defender esses direitos, promovendo sua universalização e não permitindo jamais sua redução. São independentes e gozam de autonomia de gestão administrativa e política, e sempre que necessário poderão acionar o Ministério Público, o Tribunal de Contas e o judiciário (SOUZA, 2004, p. 28).

Entretanto, os conselhos enfrentam vários obstáculos para que suas propostas sejam cumpridas, tais como, a inexistência de condições mínimas de infraestrutura, dificultando significativamente seu funcionamento. Não basta que haja Conselhos Municipais funcionando, é preciso que o façam com eficiência para gerar uma mudança em prol da construção de uma cidadania democrática e participativa.

A formação de conselhos como canal da participação da sociedade na constituição do poder político não é uma questão recente. Gohn aponta que “[...] uma invenção tão antiga quanto a própria democracia participativa e datam suas origens desde as clãs visigodos” (2001, p. 65).

Os conselhos comunitários foram criado pelo poder público, ao final dos anos 1970, para negociar demandas dos movimentos populares, face a crescente mobilização das populações, principalmente as residentes nos bairros de periferias.

Assim, destaca-se nas inovações o fato de os conselhos conterem a possibilidade de reordenação das políticas públicas brasileiras na direção de formas de governos democráticos dando origem aos conselhos gestores. (Gohn, 2001).

Souza afirma que (1998, p. 125), o conselho de direito e responsável pela formulação e controle de políticas públicas voltadas para infância e juventude, mas enfrenta sérios problemas relacionados à paridade, conflito de interesses, limitada capacidade de ação frente a sua atribuição legal, organização interna, capacidade decisória e articulação interinstitucional.

Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese eles são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomadas de decisões. (...) Trata-se de um novo padrão de relação entre Sociedade de Estado, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas (GOHN, 2001, p. 85).

Para definir a finalidade do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, pode-se recorrer a Pontes Jr. (1993, p. 49), “que aponta para uma dupla finalidade do órgão: elaboração das políticas que assegurem o atendimento dos direitos da infância-adolescência, e o controle na execução dessas políticas”.

É de suma importância a participação da sociedade para a boa atuação do Conselho, podendo ela propor, criticar e fiscalizar os trabalhos do próprio conselho.

Os conselhos de Direitos e Gestores de Políticas Públicas são organismos especiais públicos, de participação popular, previsto na Constituição Federal de 1988, e criados por leis próprias de acordo com sua finalidade, sendo de caráter obrigatório em todo o território nacional, para todas as esferas de poder: municipal, estadual e federal. (SOUZA, 2004, p. 26)

Segundo Souza, os Conselhos são independentes, e gozam de autonomia de gestão administrativa, reunindo representantes da sociedade civil e da área governamental e é obrigação do poder executivo garantir e assegurar sua existência e manutenção. (SOUZA, 2004, p.26)

Se a participação da população na formulação de políticas de atendimento, na área de assistência às crianças e aos adolescentes, é exigência constitucional (CF, art. 204, II), e este mesmo critério é também aplicado pela Carta Magna para a política de atendimento dos direitos básicos (CF, art. 227, caput, e § 7º), são os Conselhos de direitos os instrumentos garantidores de participação popular criados pela lei federal (norma geral regulamentadora desta participação) e pelas leis estaduais e municipais (LIBERATI, CYRINO, 2003, p. 121).

Para Tavares, os Conselhos de direitos da criança e do adolescente, são órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária, por meio de organizações representativas, segundo leis federais e municipais. (TAVARES, 2008, p.310).

4.2 OS CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E PAPEL DELIBERATIVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A Constituição da República Federal do Brasil de 1988 anuncia a possibilidade de ruptura com forte tradição histórica da política brasileira para a infância, considerando universalmente crianças e adolescentes como sujeitos de direitos com prioridade absoluta, descentralizou o poder de definição das ações de atendimento, transferindo-o para o âmbito municipal (princípio da municipalização). Posteriormente, outras leis como a Lei 8.069/90 – o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) atendem aos princípios constitucionais.

No caso específico dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, sabe-se que são frutos da previsão constitucional constante do artigo 204, II, conforme já citado:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Infraconstitucionalmente, a primeira menção acerca do referido Conselho surge a partir da Lei 8069, de 13 de julho de 1990, nominada como o Estatuto da Criança e do Adolescente. O art. 88 dispõe como diretriz da política de atendimento a criação de Conselhos:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;

VI - mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (Lei nº 8069, Art. 88)

O dispositivo estabelecido no Estatuto já dispõe sobre as principais características desses Conselhos como deliberativos e controladores das ações relacionadas à criança e adolescente.

Segundo Veronese (2006, p.68)

Deliberação vem de deliberatio, ou seja, resolver, decidir. Portanto o Conselho resolve e decide a questão de maneira genérica, envolvendo todo o Município. Na ação de deliberar, deve o Conselho ser órgão intelectual, programando a linha de ação do governo municipal e demonstrando a ação prática que deve ser adotada.

A formação de conselhos como canal da participação da sociedade na constituição do poder político não é uma questão recente. Gohn aponta que “[...] uma invenção tão antiga quanto a própria democracia participativa e datam suas origens desde as clãs visigodos” (2001, p. 65).

O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, por ser previsto legalmente como um órgão deliberativo e controlador, é por consequência um órgão formador de políticas de atendimento.

Ao Conselho de Direito compete deliberar e controlar o conjunto de políticas públicas básicas, dos serviços especializados e de todas as ações governamentais e não-governamentais, direcionadas para o atendimento da criança e do adolescente (CUSTÓDIO, 2009, p. 84)

Os Conselhos apresentam-se como mecanismos de deliberação de políticas públicas, propondo um processo legitimamente democrático e participativo, demarcando uma nova forma de relação entre sociedade civil e o Estado, nas três esferas de governo. (MARTINS, 2000, p. 87).

Nesse sentido, Liberati e Cyrino ressaltam que, “Deliberar significa decidir sobre a matéria que lhes for afeta”. Não se trata de órgão meramente consultivos do Poder Executivo. Pelo disposto no art. 88, II, do Estatuto, os Conselhos têm o poder de deliberar sobre as políticas relacionadas à infância e a juventude. (LIBERATI; CYRINO, 1993, p. 75).

Dessa forma, há a necessidade do Conselho dos Direito da Criança e do Adolescente, conhecer a realidade geográfica local, a partir de diagnósticos técnicos precisos, da situação da infância e juventude, para que a partir do que fora diagnosticado, se trace diretrizes a fim de formular e crie as políticas de atendimento.

No que tange ao efetivo êxito dos Conselhos necessário se faz três requisitos básicos: organização interna, capacidade decisória e articulação interinstitucional. Apresentada por Vogel

Organização Interna – As tarefas de auto organização dos Conselhos Municipais encontram-se, quase sem exceções, num estágio incipiente. Até mesmo os mais antigos se ressentem, ainda, da inexistência de uma **infraestrutura** capaz de apoiar adequadamente o seu funcionamento, faltando-lhes sobretudo uma eficiente secretária executiva.

Capacidade decisória – Para tomar decisões relativas à formulação e/ou controle das políticas de atendimento dos direitos da infância e adolescência são necessárias três coisas: **quorum, informação e representação formal e substantiva.**

Articulação Interinstitucional – Não é suficiente que o Estatuto configure os Conselhos Municipais como portadores da prerrogativa de definir e controlar a implementação das políticas de atendimento à infância e adolescência, para que estes sejam efetivamente capazes de exercê-la. Nenhum Conselho poderá desempenhar esse papel sem o **apoio e reconhecimento dos demais organismos** que atuam, seja na esfera d o poder público, seja no âmbito da sociedade civil, voltados para a problemática dos direitos da infância e adolescência, ou para questões correlatas (SOUZA apud VOGEL, 1995, p. 335-337).

Deste modo, os Conselhos tornaram-se um dos principais instrumentos de atuação dos movimentos organizados da sociedade civil, ou seja, a participação social na gestão do poder político, garantindo-se à sociedade civil voz e vez na formulação das políticas sociais públicas, bem como nas deliberações de suas ações. (SOUZA, 2004, p.58).

Em sua composição existe a participação da sociedade civil, seus representantes são escolhidos em fórum próprios para garantir o controle das políticas públicas.

Isso significa que, a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente não é mais produzida e gerada unicamente pelo governante de plantão, mas sim resultado da mediação política entre representantes governamentais -indicados pelo Poder Executivo - e representantes da sociedade civil eleitos através dos Fóruns Permanentes de Entidades Não-Governamentais em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA).(CUSTÓDIO, 2006, p. 183).

Já os Fóruns DCA são constituídos pelas organizações não governamentais e também por pessoas da comunidade que devem participar ativamente de todo o processo de consolidação dos direitos da criança e do adolescente, podendo assim sugerir, decidir, encaminhar e acompanhar suas demandas e necessidades junto aos seus representantes Conselheiros de Direitos. (CUSTÓDIO, 2009, p. 83)

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente criou para facilitar as ações e responsabilidades em todos os níveis, o Fundo da Infância e da Adolescência (FIA), vinculado aos respectivos conselhos, que prevê multas judiciais no artigo 213 do Estatuto da Criança e do Adolescente, termo de ajustamento de conduta proposto pelo Ministério Público, contribuição decorrente de dedução de imposto de renda de pessoa física ou jurídica, conforme artigo 260 Estatuto da Criança e do Adolescente, e de acordo com artigo 261, parágrafo único do ECA, recursos proveniente de dotação orçamentária ou repasse da União, Estados ou Municípios. (CUSTÓDIO, 2009, p.85).

Os recursos do Fundo da Infância e da Adolescência destinam-se, prioritariamente, ao diagnóstico, ao planejamento, ao monitoramento e à

avaliação das políticas públicas, possibilitando ao Conselho de Direitos a realização efetiva de seu papel institucional. Ao Ministério Público cabe determinar a forma de fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo, conforme art. 260, § 4º, do Estatuto da Criança e do Adolescente. (CUSTÓDIO,2006, p. 185).

Ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente cabe identificar nas ações governamentais e o conjunto de recursos destinados para a política de atenção à criança e ao adolescente, avaliando o grau de prioridade na distribuição dos recursos públicos.

A integração operacional do sistema é a ação integrada das organizações governamentais e não-governamentais, do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Conselhos de Direito e dos Conselhos Tutelares para o controle das políticas de atendimento. Essa integração impede ações fragmentadas garantindo maior efetividade dos direitos da criança e do adolescente, sendo necessária à participação e mobilização da sociedade (CUSTÓDIO, 2009, p.86).

Segundo SOUZA: “O Conselho Tutelar constitui-se como órgão municipal, criado por lei, regido por regras de direito administrativo, sendo considerado órgão público, em razão de seu interesse e caráter de relevância para a sociedade”.(2010, p.82).

Ensina VERONESE: “o Conselho Tutelar é um órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente; cada Município deve ter no mínimo um.” (2006 p.116-117).

O artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece as atribuições do Conselho Tutelar:

Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar:

- I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos art. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;
- II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;
- III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:
 - a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
 - b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.
- IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;
- V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;

VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;
VII - expedir notificações;
VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;
IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;
XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural. (ECA, 1990).

O Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece o mais amplo acesso à justiça para toda criança e adolescente, movido pelos princípios fundamentais, presente no artigo 141 que inclui a oferta adequada dos serviços de Defensoria Pública, do Ministério Público e do Poder Judiciário. O citado dispositivo visa garantir a efetivação concreta dos princípios e normas do Direito da Criança e do Adolescente e a materialização da teoria da proteção integral. (CUSTÓDIO, 2009, p. 103).

Nas palavras de SOUZA:

A política de promoção, proteção, defesa e atendimento da criança e do adolescente no município deve, então, ser deliberada e controlada pelos conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente com a finalidade de garantir e efetivar os direitos previstos no artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil e no Estatuto da Criança e do Adolescente (2010, p. 39).

Desta forma, os direitos da criança e do adolescente dependem do compromisso entre família, sociedade e Estado para sua realização, que necessidade de um sistema capaz de assegurar a proteção integral à criança e ao adolescente contra toda forma de ameaça ou violação aos seus direitos, ou seja, um sistema de garantias.

O sistema de garantias por objetivo assegurar os direitos fundamentais da criança e do adolescente sempre que a família, a sociedade e o Estado, por ação ou omissão, ameaçar ou violar seus direitos.

Deve também garantir o reconhecer sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, assim, criança e adolescente precisam ser ouvidos dando-lhes oportunidades de decidir as questões que afetam diretamente sua vida, considerando-se suas próprias opiniões.

Portanto, a promoção dos direitos fundamentais deve ser realizada através de exercícios políticos para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente que deve ser realizados mediante o exercício da cidadania.

5. CONCLUSÃO

Durante anos, a criança e o adolescente necessitaram de proteção da família, do Estado e da sociedade como um todo. Em decorrência deste fato, foram violados vários direitos e abusos de toda espécie foram cometidos contra os infantes, sendo que deliberadamente apoiados pela sociedade, inclusive sendo vinculado este período a um índice de maior mortalidade infantil.

A postura internacional culminou com a convenção de direitos humanos da criança e vários outros instrumentos de defesa destes direitos, sendo que o constituinte inseriu a sociedade brasileira neste contexto com a Constituição Federal de 1988.

O sistema de proteção à criança e ao adolescente foi desenvolvido com órgãos de representatividade popular, dentro de um contexto aonde a população venha a participar da gestão pública, visto que, constitucionalmente, a proteção da população infanto-juvenil passou a ser de toda a sociedade.

Assim, surgem os Conselhos de Direitos, os quais representam uma conquista no processo de democratização vivido no Brasil em sua história recente, tornando-se mecanismo de controle, deliberação, planejamento e implantação de políticas públicas em várias áreas, entre elas na Infância e Juventude.

Em se tratando de participação popular nas deliberações juntamente com os Conselhos de Direitos deve, necessariamente, atender aos comandos emitidos à execução das deliberações propostas. Ao Conselho de Direito compete deliberar e controlar o conjunto de políticas públicas básicas, dos serviços especializados e de todas as ações governamentais e não-governamentais, direcionadas ao atendimento da criança e do adolescente.

Percebe-se que a legitimidade do órgão, como instituição de defesa de direitos, tem muito a trilhar para ser reconhecida, sendo de suma importância a participação da sociedade para a boa atuação do Conselho de Direitos, podendo ela propor, criticar e fiscalizar os trabalhos do próprio conselho.

Conclui-se que, visto se tratar de órgão autônomo e não jurisdicional o Conselho de Direitos deveria ter total apoio da sociedade, pois o objeto de sua guarda é objeto de guarda de todos nós, a sociedade em que pese o direito da criança e do adolescente, só assim, encontraria fortalecimento da gestão

participativa no que tange a participação popular, pois esta no bojo da construção do Estado democrático de direito.

REFERENCIAS

ARIES, Philippe; FLAKSMAN, Dora. Historia social da criança e da familia. 2 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

BENEDITO. Deise. Palmares. Disponível em: <http://brazil.indymedia.org/content/2005/05/317498.shtml> acesso em: 20 de out. 2012.

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 04 de out. de 2012.

_____.Lei 8069 de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm Acesso em:04 de out. de 2012.

BRASIL. Relatório Consolidado (inicial e dois primeiros periódicos) ao Comitê sobre os Direitos da Criança. Brasília: MRE, 2003, p. 08.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial [da] União, Poder Legislativo, Brasília, n. 191-A, 05 de out. 1988.

CASTANHA. Neide. Políticas sociais e oferta institucional frente o trabalho infantil doméstico no Brasil. Brasília: OIT, 2002.

CHAUÍ, Marilena. Cultura e democracia o discurso competente e outras falas. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

COULANGES, Numa-Denys Foustel. **A cidade antiga**. Tradução de Frederico Ozanam Pessoa de Barros. São Paulo, Editora das Américas S.A, 1961.

COUTINHO, Carlos Nelson. Crítica e Utopia em Rousseau. Lua Nova, São Paulo, Centro de Estudos Contemporâneos, v. 38, p. 9, 1996.

CUSTÓDIO, André Viana, VERONESE, Josiane Rose Petry. Trabalho Infantil: A negação do ser criança e adolescente no Brasil. Florianópolis: OAB/SC, 2007.

CUSTÓDIO, André Viana. A exploração do trabalho infantil doméstico no Brasil: limites e perspectivas para sua erradicação. Tese (Doutorado em Direito). Curso de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

CUSTÓDIO, André Viana. O trabalho da criança e do adolescente no Brasil: uma análise de sua dimensão sócio-jurídica. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina,

Florianópolis, 2002.

CUSTÓDIO, André Viana; Direito da Criança e do Adolescente. Criciúma, Edunesc, 2009.

DEL PRIORE, Mary. História das crianças no Brasil: Organizado por Mary Del Priore. São Paulo: Ed. Contexto, 1999 - 2000.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. São Paulo, Cortez, 2001.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades Estado na Antiguidade Clássica. In: PINSKI, Jaime; PINSKI, Carla Bassanezi (org.) História da Cidadania. São Paulo: Contexto, 2003.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio Bessa. Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente. São Paulo, Malheiros Editores Ltda. 1993.

MARSHALL, T.H. Cidadania Classe Social e Status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 96-97.

VERONESE, Josiane Rose Petry. Direito da criança e do adolescente. Florianópolis: OAB/SC, 2006.

PEREIRA, Tânia da Silva (Org.). Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei 8.069/90: Estudos "Sócio-Jurídicos". Rio de Janeiro: Renovar, 1992

PEREIRA, Tânia da Silva. Estatuto da criança e do adolescente, Lei 8.069/90. "Estudos Sócio-Jurídicos. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

RIZZINI, Irene, BARKER. Gary, CASSANIGA, Neide. Políticas sociais em transformação: crianças e adolescentes na era dos direitos. Disponível em: http://www.educaremrevista.ufpr.br/arquivos_15/rizzini_barker_cassaniga.pdf. Acesso: 09/09/2012.

ROUSSEAU, Jean Jacques. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens: discurso sobre as ciências e as artes. Tradução de: CAMPOS, Sieni Maria. São Paulo: Ediouro, 1994.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). Democratizar a Democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza; AURITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). Democratizar a Democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOUZA, Bárbara Margaret Freitas, O Conselho municipal de direitos da criança e do adolescente: Um estudo sobre a organização interna, capacidade decisória e articulação interinstitucional. Dissertação(Mestrado em Serviço Social) Programa de

Pós-Graduação em Serviço Social. Universidade federal de santa Catarina, Florianópolis, 2004.

SOUZA, Ismael Francisco de, SOUZA, Marli Palma. O Conselho Tutelar e a Erradicação do Trabalho Infantil. Criciúma: edUNESC, 2010.

SOUZA, Marli Palma. Crianças e Adolescentes: Absoluta Prioridade? Revista Katalysis, Florianópolis, n. 2, 1998.

VERONESE. Josiane Rose Petry. Direito da criança e do adolescente. Florianópolis: OAB/SC, 2006.

VOGEL, Arno. Conselho Tutelar: a comunidade resolvendo os problemas da comunidade. [s.l.]: UNICEF, 1995.

WOLKMER, Antônio Carlos. Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 2001.