

TEXTO 03 - A organização da Assistência Social com foco no atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente e no Estado Democrático de Direito.

Como o tratado no texto anterior, o legislador constituinte cercou-se dos cuidados com a finalidade de assegurar na Carta Magna de 1988 as políticas afirmativas de Bem Estar Social. Essas políticas foram preconizadas no preâmbulo do texto constituinte e no Título VIII da Constituição Federal de 1988-CF/88.

Conforme foi abordado no **Texto 02**, o legislador constituinte teve a preocupação de aprovar uma Lei Maior que funcionasse como uma Carta Magna que não envelhecesse que, a depender da circunstância, contemplasse o passado, o presente e o futuro. Ademais, quis o legislador constituinte uma Constituição Federal que promovesse alterações de velhas concepções do passado brasileiro, corrigindo desvios históricos e peculiares ao processo de desenvolvimento pessoal e social do país (vide **Texto 01**).

Isto posto, o Título VIII da Constituição Federal de 1988, quando trata da “Ordem Social”, sacramenta em suas disposições gerais o “bem estar” e a “justiça social” como princípios constitucionais que devem ser assegurados pelo texto da Lei Maior:



FOTO - Ulysses Guimarães ergue a Constituição que foi relator durante a sessão de promulgação Câmara dos Deputados.

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o **bem-estar e a justiça sociais**.

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, **assegurada na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.** (grifos nossos)

Assevera-se essa questão do “bem estar” e a “justiça social” de um conjunto de direitos e políticas afirmativas¹. Esses direitos e políticas estão estruturados no próprio Título VIII da Constituição Federal de 1988, que traz um rol de direitos que historicamente foram negligenciados e negados a parcela da população. Frisa-se que esse conjunto de políticas afirmativas está representado em direitos constitucionais, como: **o direito da seguridade social (capítulo II)**; o direito da educação, da cultura e do desporto (capítulo III); o direito da ciência e a tecnologia (capítulo IV); o direito da comunicação (capítulo V); o direito do meio ambiente (capítulo VI); o

¹ As políticas afirmativas no Brasil são um conjunto de medidas e programas do Poder Público voltado a promover o combate as desigualdades e a inclusão de grupos historicamente excluídos e discriminados, como crianças e adolescentes, jovem, idoso, indígenas, negros, mulheres, pessoa com deficiência, etc.

direito da família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso (capítulo VII); e o direito dos índios (VIII).

Mostra-se então o Título VIII da Constituição Federal de 1988 de total relevância para o nosso estudo e dele destacam-se os capítulos II, que trata do direito da seguridade social, e o capítulo VII, que trata do direito da família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso. Inclusive, para nosso campo de observação concernente ao capítulo II do Título VIII da Constituição Federal de 1988 – CF/88 destaca-se a seção IV que trata da “Da Assistência Social”, com suas premissas constitucionais expressas nos Arts. 203 e 204 da CF/88, citadas abaixo:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

(...) grifos nossos

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 entidade 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.

(...) grifos nossos

Nota-se que o artigo 203 da Constituição Federal de 1988 traz a assistência social como um direito de todos os brasileiros/as, como também para os estrangeiros/as residentes no país. A Carta Magna de 1988 atribui ao Estado o dever com todos esses sujeitos e com a implementação da política pública de assistência social. Além disso, o Art. 203 da CF/88 demonstra toda a importância e destaque que o texto constituinte deu à maternidade e às infâncias no campo da assistência social.

Por outro lado, diferentemente dos modelos constitucionais anteriores, o Art. 204 da CF/88 traz um aspecto novo e deu maior dimensão para o atendimento às infâncias e para a política de assistência social.

Conforme vimos no **Texto 01** e no **Texto 02**, a prestação dos serviços pertinentes aos atendimentos para as infâncias foi durante o período colonial e imperial brasileiro ofertada pela igreja católica e depois, já no início do século XX, teve sua centralidade na figura do “juiz de menores²” e seu livre arbítrio³. Já na chamada Era Vargas (1930-1945)⁴ teve esse atendimento

² Figura do magistrado que atuava na justiça voltada para as infâncias e teve seu. Teve sua nomenclatura alterada para Juiz da Infância em razão do Estatuto da Criança e do Adolescente que revogou o Código de Menores.

³ O livre arbítrio dos magistrados era amparado pelo código de menores e permitia ao juiz tomar decisões sem a necessidade do devido amparo legal.

⁴ Período governado pelo Presidente Getúlio Vargas que durou de 1930 a 1945.

centralizado no governo federal através do Serviço Assistencial do Menor - SAM⁵, coincidindo esse período da Era Vargas com o surgimento do Conselho Nacional de Serviço Social que elaborou políticas para a política de “serviço social”⁶.

Importa trazer o escopo da discussão que a Carta Magna de 1988 foi pautada no Estado Democrático de Direito⁷, que tem como um dos seus direitos fundamentais o Art. 5º, que traz que “*todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade*”, nos termos seguintes do mesmo artigo, incluindo o seu inciso II que diz que “*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*”.

Ou seja, conforme o atual modelo da Constituição Federal não cabe mais o chamado “livre arbítrio” de juízes do famigerado segundo código de menores⁸.

Em se tratando de Estado Democrático de Direito, cumpre observar o que traz o parágrafo único do Art. 1º da CF/88, bem como o parágrafo único do Art. 193 da mesma Carta Magna que consagra assim o princípio da “democracia participativa”⁹, conforme traduz a citação abaixo:

[...] Primeiramente, a Democracia surge como um processo de democratização entendida como processo de aprofundamento democrático da ordem política, econômica, social e cultural. Depois, o princípio democrático recolhe as duas dimensões historicamente consideradas como antitéticas: por um lado, acolhe os mais importantes elementos da teoria democrático-representativa (órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes); por outro, dá guarida a algumas das exigências fundamentais da teoria participativa (alargamento do princípio democrático a diferentes aspectos da vida econômica, social e cultural, incorporação de participação popular direta, reconhecimento de partidos e associações como relevantes agentes de dinamização democrática etc.) (Canotilho, Moreira, citados por Moraes, 2006)

Acrescenta-se a essa discussão sobre a democracia participativa o disposto no §7º do Art. 227 da Constituição Federal de 1988, quando trata que “no atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no Art. 204” da CF/88. Ou seja, devido a forte participação popular na elaboração e aprovação do texto constituinte, quis o legislador constituinte que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente fosse tratada nos moldes da política da assistência social e dentro do princípio da democracia participativa.

⁵ Criado em 1941 no governo de Getúlio Vargas (1930-1945), o Serviço de Assistência aos Menores (SAM) tinha o objetivo de proteger os menores institucionalizados.

⁶ Era a nomenclatura da política criada em 1938 através de órgãos como o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) que estabeleceu as bases para a organização do serviço social em todo o país

⁷ O Estado Democrático de Direito é um conceito que combina os princípios do Estado de Direito com a democracia. Ele garante que o poder do Estado seja limitado pelas leis e pela proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos, enquanto assegura a participação popular na tomada de decisões políticas.

⁸ Esse termo e sentido foram adotados através da Lei nº 6.697, de 10/10/1979, Art. 8º, que por sua vez foram revogados e extintos através da Lei nº 8.069, de 13/07/1990.

⁹ Mecanismos constitucionais de participação da população na tomada de decisões concernente à deliberação de políticas públicas e fiscalização dessas políticas.



Foto – Entrega das assinaturas junto à moção popular que resultou no Art. 227 da CF/88.

Assim, fazendo de certo modo remissão do §7º da CF/88 para o Art. 204 do mesmo diploma constitucional, temos a clara leitura que não cabe mais a união executar políticas públicas, como acontecia em regimes anteriores (ver **Texto 01** e **Texto 02**), e sim limitar-se apenas a coordenar através do co-financiamento e da elaboração de normas gerais¹⁰, enquanto aos estados e municípios cabe o papel de coordenação através de co-financiamento, elaboração de normas específicas¹¹ para o determinado ente federativo e a execução direta dos respectivos programas.

Contudo, amparado pelo princípio da democracia participativa, como ora já tratamos nesse texto, trouxe o Art. 204, II da CF/88 previsão constitucional para o surgimento dos

Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos de Assistência Social.

Enfim, eis que no campo da legalidade surge a previsão dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, através do Inciso II do Art. 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, assim como surge à previsão dos Conselhos de Assistência Social, através da Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), que por sua vez são órgãos deliberativos da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente e deliberativos do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, respectivamente.

Ou seja, conforme o disposto na Constituição Federal de 1988, órgãos como os Conselhos de Assistência Social, Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares, são essenciais para a defesa e afirmação do Estado Democrático de Direito e para os direitos fundamentais, como bem afirma Paulo Afonso Garrido de Paula (2002):

Quando dispõe a respeito dos direitos fundamentais, o Estatuto da Criança e do Adolescente valora em grau máximo a vida, a saúde, a liberdade, o respeito, a dignidade, a convivência familiar e comunitária, a Educação, a cultura, o esporte, o lazer, a profissionalização e a proteção no trabalho. Através da prevenção busca evitar lesão ou ameaça de lesão aos direitos fundamentais, utilizando-se da tutela civil e penal como forma de proteger bens jurídicos primordiais. Estimula a realização espontânea dos direitos mediante a definição da política de atendimento e a criação de instrumentos de **democracia participativa, como os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares**. E, como último recurso, dispõe sobre o acesso à justiça, prescrevendo o conteúdo e a forma de validação compulsória dos direitos irrealizados. (grifos nossos)

¹⁰ São normas que servem de parâmetro para os estados, para o Distrito Federal e para os municípios dentro do seu papel legislativo.

¹¹ São normas aprovadas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios dentro do seu papel legislativo e possui aplicabilidade aos respectivos entes federativos.

Cumpre aqui fazer a observação que o legislador constituinte estabeleceu uma relação destacável entre o atendimento dos direitos da criança e do adolescente e os serviços de assistência social. Conforme pode se observar através do disposto no §7º do Art. 227, dispondo, que, no atendimento dos direitos da criança e do adolescente, percebe-se que o referido parágrafo do artigo 227 faz remissão expressa ao disposto no Art. 204 da CF/88, o qual na Seção que trata da Assistência Social. Convém esclarecer que essa remissão se fez em razão da forte relação histórica e institucional que os movimentos sociais e a participação que a população teve na elaboração e aprovação do texto constituinte referente à Assistência Social e ao atendimento às infâncias no Brasil.



Foto – participação de movimentos sociais e de crianças e adolescentes na votação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A respeito dessa relação histórica concernente à elaboração e aprovação do Arts. 227 e 204 da Constituição Federal de 1988 conceitua Margarita Bosch García, na obra Sistema de Garantia de Direitos de 1999:

O Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei 8.069/90, de 13/07/90 - concretiza um notável avanço democrático, ao regulamentar as conquistas relativas aos direitos de crianças e adolescentes, consubstanciadas no Artigo 227 da Constituição Federal, que no dizer de Antônio Carlos Gomes da Costa, “se constitui objetivamente no elo de ligação entre a Constituição Federal e a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1989, ano 30º do aniversário da Declaração Universal dos Direitos da Criança”.

(...)

Resultam essas conquistas do esforço da sociedade, da articulação de entidades e da integração e mobilização de diferentes setores e grupos que têm como bandeira comum a democratização das relações na sociedade. Esses grupos manifestam-se no Movimento Pró-Constituinte, através da confecção e assinatura de inúmeras • emendas populares apresentadas à Assembléia Nacional Constituinte em acontecimentos políticos que comoveram a sociedade brasileira. Exemplo disso foi à apresentação de emendas resultantes da fusão de dois textos - “Criança e Adolescentes” e “Criança, Prioridade Nacional”, acompanhadas das assinaturas de 200.000 adultos e mais de 1.400.000 crianças e adolescentes. Posteriormente, tais emendas materializaram-se nos Artigos 204 e 227 da Constituição Federal, expressão inequívoca do elenco de conquistas em favor de crianças e adolescentes (Art.227), assim como normatização das ações governamentais na área da assistência social, obedecendo a duas diretrizes fundamentais: descentralização e participação da sociedade (Art.204).”.

Vimos no **Texto 01** que o Brasil antes mesmo do surgimento do Primeiro Código de Menores viu surgir os primeiros serviços de atendimento às infâncias no início do século XX, como os chamados “*Conselhos de Assistência e Proteção aos Menores*” e os “*Abrigos de Menores*”. Importante trazer ao bojo dessa discussão que em tais serviços surgiram trabalhadores e trabalhadoras que desempenharam funções assemelhadas às tarefas que hoje são inerentes às da Assistência Social. Todavia, tais tarefas realizadas no início do século passado estavam subordinadas à vontade do juiz de menores, e dentro de uma perspectiva inversa da atual. Pois,

conforme estudamos, o “serviço social” realizava uma abordagem institucionalizada e sem valorizar os laços de afeto com a família de origem e com a comunidade, além de dependerem, na época, no livre arbítrio do juiz de menores.

Com a Constituição Federal de 1988 e com a instituição do Estado de Direito, os papéis dos agentes públicos foram redefinidos e sofreram limites. No campo da Assistência Social promoveu-se a descentralização política-administrativa, ficando o ente federativo federal com encargo de elaborar as normas gerais e a coordenação dos programas da referida política setorial e sua execução sob responsabilidade dos estados membros e municípios, com a coparticipação das entidades não-governamentais beneficentes de assistência social (Art. 204, I, CF/88).

Conforme vimos nos textos anteriores, o Brasil internalizou a Convenção Sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas-ONU de 1989 e, por força do Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, assumiu compromissos de assegurar providências legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas à Doutrina da Proteção Integral. Com isso, novas leis foram aprovadas e com elas novos serviços surgiram, dentro da supremacia constitucional e supralegal.

Com a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA), surge a Política de Atendimento. Situada no Título I do Livro II do Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA, a Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente atua através das ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados membros e dos municípios (Art. 86, ECA).

A respeito do Art. 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, é o pensamento do escritor Murilo José Digiácomo (2020):

‘Articulação’ é uma das palavras-chave da política de atendimento à criança e ao adolescente a ser implementada com base no ECA, na medida em que, para obtenção da almejada proteção integral aos direitos e interesses infanto-juvenis, faz-se necessária uma ação conjunta - e coordenada - tanto do Poder Público quanto da sociedade civil organizada e entidades que a representem. A coordenação de tais ações e iniciativas, bem como a construção de uma verdadeira “rede de proteção” aos direitos de todas as crianças e adolescentes, é tarefa que cabe, primordialmente, aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, cuja principal característica é a composição paritária entre governo e sociedade. Assim sendo, sob a coordenação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (notadamente em nível municipal, haja vista que a municipalização do atendimento é a diretriz primeira da política idealizada pela Lei nº 8.069/1990 para proteção integral dos direitos infanto-juvenis), os mais diversos serviços públicos (a exemplo dos prestados pelos CREAS, CRAS, CAPS etc.), assim como programas de atendimento executados por órgãos e entidades governamentais e não governamentais, devem se articular, estabelecendo “protocolos” de atendimento interinstitucional, definindo fluxos e “referenciais”, que permitam a rápida identificação dos setores e profissionais que deverão ser acionados sempre que surgir determinada situação de ameaça ou violação de direitos de crianças e adolescentes, que deverão agir de forma integrada, na perspectiva de que o problema seja solucionado da forma mais rápida e eficaz possível (cf. arts. 1º; 4º; 100, par. único, inciso VI e 259. par. único, do ECA). Fundamental, também, o compartilhamento de informações entre os diversos integrantes da “rede de proteção” à criança e ao adolescente local, preferencialmente por intermédio de um sistema informatizado que permita o registro e a visualização das ações/intervenções efetuadas por todos os agentes corresponsáveis pelo atendimento.

Como destaca Murilo Digiácomo (2020), para que exista e funcione a “Rede de Proteção” aos direitos de crianças e adolescentes, primordiais é o exercício pleno dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, principalmente na esfera da municipalidade, que é onde se concentram a maioria das políticas públicas de atendimento dos direitos, como também as da Assistência Social.

Digiácomo (2020) também reforça a atenção aos “protocolos” de atendimento interinstitucional de fluxos e “referenciais” de atendimento ao público infantil, que deverão prever intervenção integrada e o compartilhamento de informações entre os integrantes dessa “rede de proteção”.

Necessário se faz trazer ao debate a institucionalização do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente-SGD. Já nos anos 90, após promulgação da Lei nº 8.069, 13 de julho de 1990, muito se idealizou a respeito do SGD, porém, esse sistema passou por um processo de evolução e aperfeiçoamento até chegar à formatação atual.

Dentre as ideias a respeito do SGD, citamos o pensamento de Margarita Bosch García, na obra Sistema de Garantia de Direitos, publicada pelo Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social-CENDHEC, 1999:

Com a aprovação da Lei federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, temos a consagração de um direito que, além de explicitar os direitos gerais e específicos de crianças e adolescentes, propõe uma nova gestão desses direitos, através da explicitação de um sistema de garantia de direitos que atende ao cumprimento do Artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, “através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” O Sistema de Garantia de Direitos apoia-se em três grandes eixos ou linhas: • Promoção, • Defesa e • Controle Social. Imagina-se, para cada eixo, uma lógica de articulação de espaços públicos e instrumentos/mecanismos a serem mobilizados na consecução dos objetivos do atendimento, da vigilância e da responsabilização, respectivamente.

A respeito do **Eixo da Promoção de Direitos**, Margarita Bosch García (1999) discorre acerca do seu sentido de que os objetivos específicos deste eixo estão voltados à deliberação e formulação da “política de atendimento de direitos” (ou de garantia de direitos), que prioriza e qualifica como direito o atendimento das necessidades básicas da criança e do adolescente, através das demais políticas públicas, que busca garantir de modo universal os serviços públicos básicos ao conjunto da população e de modo prioritário às crianças e aos adolescentes. Segundo García (1999), esse conjunto de serviços obedecem ao preceito constitucional exemplificado no Artigo 194 da Constituição Federal, e no Artigo 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Já sobre o **Eixo de Defesa de Direitos**, Margarida Bosch García (1999) cita como objetivo específico à responsabilização do Estado, da Sociedade e da família, pelo não atendimento, atendimento irregular ou violação dos direitos individuais ou coletivos das crianças e dos adolescentes.

No âmbito dos espaços públicos, tem-se concernente ao Eixo de Defesa um conjunto de atores governamentais e não governamentais: Poder Judiciário (especialmente o Juízo da Infância e da Juventude), Ministério Público, Secretarias de Justiça (órgãos de defesa da cidadania), Secretaria de Segurança Pública (Polícias), Defensoria Pública, Conselhos Tutelares, Ordem dos Advogados do Brasil, Centros de Defesa e outras associações legalmente constituídas, na forma do art. 210 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

E por fim, conforme também preceitua Margarida Bosch García (1999), o objetivo do **Eixo do Controle Social**, reporta-se à vigilância do cumprimento dos preceitos constitucionais, legais e infralegais, e ao controle externo não institucional da ação do Poder Público.

É o Controle Social o espaço da sociedade civil articulada em “fóruns” e em outras instâncias não institucionais semelhantes (frentes, pactos etc.), como Organizações Não-Governamentais (ONGs), entidades de atendimento direto, entidades de classe, sindicatos, pastorais e ministérios eclesiais, associações de base geográfica e as diversas formas de organização social que permanentemente vão surgindo na dinâmica da democratização das relações sociais (Garcia, 1999).

Outro aspecto relevante trazido por Maria Bosch García (1999), que pode vir a ser inserida neste Eixo de Controle Social, é a pressão e mobilização da sociedade civil para sua participação na elaboração e monitoração dos orçamentos públicos, para a boa aplicação dos recursos financeiros dos Fundos públicos pelos Conselhos de Direitos, e para a elaboração e execução das Leis Orçamentárias, etc.

Outrossim, a referida autora discorre acerca do Eixo de Controle Social como um meio de pressão, mobilização, produção de conhecimentos em torno da problemática de crianças e de adolescentes, assim como a responsabilidade pela formação continuada permanente de trabalhadores/trabalhadoras e da sociedade para uma nova cultura que valorize as crianças e adolescentes do nosso País.

O controle externo social não institucional difere das formas de controle externo e internos institucionais (legalidade, economicidade, moralidade, publicidade e impessoalidade), que integram a gestão pública: Auditorias internas, Tribunais de Contas, Ministério Público e o próprio Conselho de Direitos, enquanto controlador de ações governamentais e não governamentais (Garcia, 1999).

Evoluindo nesse debate acerca do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente-CONANDA aprovou a Resolução de nº 113, de 19 de abril de 2006, a qual dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Sobre esses parâmetros definidos pelo CONANDA, a Resolução de nº 113 de 2006 conceitua como instâncias públicas de garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes, os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil que integram o Sistema de Garantia de Direitos, que exercem suas funções a partir de três eixos estratégicos de ação, através da Defesa dos Direitos Humanos, da Promoção dos Direitos Humanos e do Controle da efetivação dos Direitos Humanos, podendo esses órgãos públicos e organizações da sociedade civil que integram o SGD exercer funções em mais de um eixo.

Conforme preceitua a Resolução de nº 113/2006 do CONANDA, o Eixo da Defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes caracteriza-se pela garantia do acesso à justiça, ou seja, pelo recurso às instâncias públicas e mecanismos jurídicos de proteção legal dos direitos humanos, gerais e especiais, da infância e da adolescência, para assegurar a impositividade deles e sua exigibilidade, em concreto. Esse Eixo funciona em atendimento ao princípio constitucional do Art. 5º, XXXV, da CF/88, que assegura que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

No Eixo de Defesa, situa-se a atuação dos seguintes órgãos públicos (Art. 7º da Resolução nº 113/2006): órgãos judiciais, especialmente as Varas da Infância e da Juventude e suas equipes

multiprofissionais, as Varas Criminais especializadas, os Tribunais do Júri, as comissões judiciais de adoção, os Tribunais de Justiça, as Corregedorias Gerais de Justiça; o Ministério Público, especialmente as Promotorias de Justiça, os centros de apoio operacional, as Procuradorias de Justiça, as Procuradorias Gerais de Justiça, as Corregedorias Gerais do Ministério Público; as Defensorias Públicas, serviços de assessoramento jurídico e assistência judiciária; a Advocacia Geral da União e as Procuradorias Gerais dos Estados; a Polícia Civil Judiciária, inclusive a Polícia Técnica; os Conselhos Tutelares; Ouvidorias.

Igualmente, situa-se neste Eixo de Defesa, a atuação das entidades sociais de defesa de direitos humanos, incumbidas de prestar proteção jurídico-social, nos termos do art. 87, V do Estatuto da Criança e do Adolescente (Art. 7º, parágrafo único da Resolução nº 113/2006 do CONANDA).

Já o Eixo estratégico da Promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes operacionaliza-se através do desenvolvimento da chamada "política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente", prevista no art. 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que integra o âmbito maior da política de promoção e proteção dos direitos humanos.

Essa política especializada de promoção da efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes desenvolve-se, estrategicamente, de maneira transversal e intersetorial, articulando todas as políticas públicas (infra estruturantes, institucionais, econômicas e sociais) e integrando suas ações, em favor da garantia integral dos direitos de crianças e adolescentes.

No desenvolvimento da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente deverão ser considerados: a satisfação das necessidades básicas de crianças e adolescentes pelas políticas públicas, como a garantia de direitos humanos e ao mesmo tempo como um dever do Estado, da família e da sociedade; a participação da população, através de suas organizações representativas, na formulação e no controle das políticas públicas; a descentralização política e administrativa, cabendo a coordenação das políticas e edição das normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dessas políticas e dos respectivos programas às esferas estadual, Distrital e municipal, bem como às entidades sociais; e o controle social e institucional (interno e externo) da sua implementação e operacionalização.

Observa-se nessas políticas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente conceitos similares aos previstos na Constituição Federal de 1988, previsto no Art. 204, quanto trata o texto constituinte da Assistência Social.

Conforme os parâmetros previstos pelo CONANDA, a política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes se operacionaliza através de três tipos de programas, serviços e ações públicas: I - serviços e programas das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, afetos aos fins da política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes; II - serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos humanos; e III - serviços e programas de execução de medidas socioeducativas e assemelhadas.

As políticas públicas, especialmente as políticas sociais, devem assegurar o acesso de todas as crianças e todos os adolescentes aos seus serviços, especialmente as crianças e os adolescentes com seus direitos violados ou em conflito com a lei, quando afetos às finalidades da política de atendimento dos direitos humanos da criança e do adolescente.

Importante observar que o Estatuto da Criança e do Adolescente agrupou o atendimento às crianças e aos adolescentes com seus direitos ameaçados e/ou violados no Livro II (Parte Especial) do seu corpo, prevendo medidas especiais e específicas para esse público, de modo a assegurar o atendimento emergencial e integrado por parte dos órgãos, programas e serviços.

Conforme os parâmetros definidos através da Resolução de nº 113 do 2006 do CONANDA (Art. 17):

[...] esses serviços e programas de execução de medidas específicas de proteção de direitos humanos têm caráter de atendimento inicial, integrado e emergencial, desenvolvendo ações que visem prevenir a ocorrência de ameaças e violações dos direitos humanos de crianças e adolescentes e atender às vítimas imediatamente após a ocorrência dessas ameaças e violações.

O CONANDA também prevê em seus parâmetros que:

[...] esses programas e serviços devem ficar à disposição dos órgãos competentes do Poder Judiciário e dos conselhos tutelares, para a execução de medidas específicas de proteção, previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, podendo, todavia, receber diretamente crianças e adolescentes, em caráter excepcional e de urgência, sem prévia determinação da autoridade competente.

Chama-nos a atenção, que os programas e serviços de execução de medidas especiais de proteção devem estar à disposição dos órgãos competentes do Poder Judiciário e dos conselhos tutelares para atender as medidas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente. Ou seja, essas medidas são previstas em lei, que obedecem a um rol taxativo previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, assim como obedecem a outras normas legais, como, por exemplo, as próprias normas da Assistência Social.

Importante observar que o disposto atualmente é muito diferentemente do que acontecia no famigerado e extinto código de menores, que ficavam essas medidas sujeitas ao livre arbítrio do juiz de menores.

Reforça esse argumento o previsto no Art. 17 da Resolução nº 113/2006 do CONANDA, nos seus §§ 2º e 3º, quando dispõe:

§ 2º Os programas e serviços de execução de medidas específicas de proteção de direitos humanos obedecerão aos parâmetros e recomendações estabelecidos pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA e, complementarmente, pelos demais conselhos dos direitos, em nível estadual, distrital e municipal **e pelos conselhos setoriais competentes**. (Redação dada ao parágrafo pela Resolução CONANDA nº 117, de 11.07.2006, DOU 12.07.2006).

§ 3º Estes programas se estruturam e organizam sob a forma de um Sistema Nacional de Proteção de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, regulado por normas operacionais básicas específicas, a serem editadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA. (grifos nossos)

Conforme o entendimento do CONANDA, esses serviços e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente devem obedecer às orientações e tipificações técnicas dos seus conselhos setoriais, como é o caso, por exemplo, das Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS.

Convém trazer ao bojo desse debate que o CONANDA e o CNAS já publicaram diversas Resoluções Conjuntas para o atendimento ao público infantil na área da Assistência Social, como por exemplo, a Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1, de 07 de junho de 2017, que dispõe sobre as Diretrizes Políticas e Metodológicas para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua no âmbito da Política de Assistência Social.

E por último, e não menos importante, temos o Eixo de Controle das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente, que se faz através das instâncias públicas colegiadas próprias, onde se assegure a paridade da participação de órgãos governamentais e de entidades sociais, tais como: conselhos dos direitos de crianças e adolescentes; conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas, como são os conselhos de assistência social; e os órgãos e os poderes de controle interno e externo definidos nos Arts. 70, 71, 72, 73, 74 e 75 da Constituição Federal de 1988.

Conforme o parágrafo único do Art. 21 da Resolução nº 113/2006 do CONANDA, o controle social é exercido soberanamente pela sociedade civil, através das suas organizações e articulações representativas.

Assim como o disposto na Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS), a gestão das “ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social-SUAS”.

As instâncias deliberativas do SUAS possuem caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil e se faz através dos Conselhos de Assistência Social. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados administrativamente ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, mas isso não tira do órgão paritário sua autonomia para tomar suas próprias decisões quanto às deliberações e o controle dessas políticas.

Os conselhos dos direitos da criança e do adolescente e os conselhos setoriais de políticas públicas deverão acompanhar avaliar e monitorar as ações públicas de promoção e defesa de direitos de crianças e adolescentes, deliberando previamente a respeito, através de normas, recomendações e orientações. As deliberações desses conselhos, no âmbito de suas atribuições e competências, vinculam as ações governamentais e da sociedade civil organizada. Compete destacar que tal caráter deliberativo das decisões desses conselhos se dá em respeito aos princípios constitucionais da participação popular, da prioridade absoluta do atendimento à criança e ao adolescente e da prevalência do interesse superior da criança e do adolescente.

Uma vez constatado, através dos mecanismos de controle, o descumprimento de suas deliberações, os conselhos dos direitos da criança e do adolescente e os conselhos setoriais de políticas públicas devem representar ao Ministério Público para as providências cabíveis e aos demais órgãos e entidades legitimados no art. 210 da Lei nº 8.069/90 para demandar em Juízo por meio do ingresso de ação mandamental ou ação civil pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

BRASIL. Decreto nº 5.083, de 1º de dezembro de 1926. **Dispõe sobre o Código de Menores**. Distrito Federal, 1926. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl5083.htm. Acesso em 31/08/2022.

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

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

_____. **Estatuto da criança e do adolescente**: lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 08 de setembro de 2022.

_____. **Lei orgânica da assistência social**: lei n. 8.742, de 07 de novembro de 1993, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 24 de setembro de 2022.

_____. **Parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente**: Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente-CONANDA, DF. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104402>

_____. **Diretrizes Políticas e Metodológicas para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua no âmbito da Política de Assistência Social**. Resolução Conjunta de nº 1, de 07 de junho de 2017 do Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente-CONANDA, DF. Disponível em: <https://www.escoladeconselhospe.com.br/site/livro/resolucao-conjunta-cnasconanda-no-1-2>

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

GARCÍA, Margarita Bosch. **Sistema de Garantia de Direitos**. Edson Araújo Cabral (orgs). Recife: Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social-CENDHEC, 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Direitos da Criança** aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 08 de setembro de 2022.