

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

GRAZIELA CRISTINA LUIZ DAMACENA GABRIEL

**A INTERSETORIALIDADE NA AÇÃO DO CONSELHO TUTELAR COMO ATOR
NA ARTICULAÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS HUMANOS DE
CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

CRICIÚMA
2023

GRAZIELA CRISTINA LUIZ DAMACENA GABRIEL

**A INTERSETORIALIDADE NA AÇÃO DO CONSELHO TUTELAR COMO ATOR
NA ARTICULAÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS HUMANOS DE
CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ismael Francisco de Souza.

CRICIÚMA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

G118i Gabriel, Graziela Cristina Luiz Damacena.

A intersetorialidade na ação do conselho tutelar como ator na articulação do sistema de garantias de direitos humanos de crianças e adolescentes / Graziela Cristina Luiz Damacena Gabriel. - 2023. 115 p. : il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Direito, Criciúma, 2023.

Orientação: Ismael Francisco de Souza.

1. Conselhos tutelares. 2. Direitos das crianças. 3. Direitos dos adolescentes. 4. Proteção integral. 5. Políticas públicas. I. Título.

CDD 23. ed. 342.1637

Bibliotecária Eliziane de Lucca Alosilla - CRB 14/1101
Biblioteca Central Prof. Eurico Back - UNESC

GRAZIELA CRISTINA LUIZ DAMACENA GABRIEL

**“A INTERSETORIALIDADE NA AÇÃO DO CONSELHO TUTELAR COMO ATOR
NA ARTICULAÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS HUMANOS DE
CRIANÇAS E ADOLESCENTES”**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Criciúma, 29 de junho de 2023.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Ismael Francisco de Souza
(Presidente e Orientador (a) – UNESC)



Prof. Dr. André Viana Custodio
(Membro Externo – UNISC)



Prof. Dra. Fernanda, da Silva Lima
(Membro – PPGD/UNESC)



Graziela Cristina Luiz Damacena Gabriel
(Mestrando(a))

Prof. Dr. Daniel Ribeiro Preve
(Membro Suplente – PPGD/UNESC)



Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira
Coordenador PPGD

Dedico este trabalho a todos os representantes do Fórum Colegiado Nacional de Conselheiros e Ex Conselheiros(as) Tutelares – FCNCT, à Diretoria da Associação Catarinense de Conselheiros(as) e Ex Conselheiros Tutelares, aos mais de 30 mil Conselheiros(as) Tutelares do Brasil, atores que atuam no Sistema de Garantias de Direitos Humanos de crianças e adolescentes, acadêmicos de todas as áreas, pesquisadores na área infanto-juvenil, para que Políticas Públicas efetivas à crianças e adolescentes, e verdadeiramente a Proteção

Integral e Prioridade Absoluta sejam realidade e
não letra morta da Lei.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha profunda gratidão ao meu Orientador Ismael Francisco de Souza, por sua orientação e apoio incansáveis ao longo deste processo de dissertação. Seu conhecimento, sabedoria e dedicação foram inestimáveis para o sucesso deste trabalho.

Meus sinceros agradecimentos à minha família - em especial meu esposo Claudinei e minhas filhas, Miriã e Maria Júlia-, e amigos pelo seu constante encorajamento e apoio durante esta jornada acadêmica. Seus incentivos e palavras de ânimo foram fundamentais para me manter motiva e confiante.

Agradeço sinceramente aos participantes desta pesquisa – Conselheiros Tutelares, de Direitos e todos os atores do Sistema de Garantias de Direitos, que dedicaram seu tempo e compartilharam suas experiências valiosas. Sem a colaboração deles, este estudo não seria possível.

Gostaria de expressar minha gratidão aos membros da banca examinadora pela oportunidade de apresentar e discutir minhas ideias. Seus comentários e sugestões construtivas foram extremamente valiosos para o aprimoramento deste trabalho.

Agradeço também a todas as fontes de pesquisa utilizadas, incluindo autores e pesquisadores cujas contribuições acadêmicas forneceram uma base sólida para o desenvolvimento deste estudo.

Não poderia deixar de agradecer à instituição de ensino UNESC, pela infraestrutura, desde a graduação, especialização e agora, meu tão sonhado Mestrado, que possibilitaram a realização deste trabalho. Sou grata por fazer parte desta comunidade acadêmica.

Por fim, gostaria de agradecer a todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para o sucesso deste projeto.

“A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.”

Eduardo Galeano

RESUMO

O trabalho teve por tema “o Conselho Tutelar e o sistema de garantias”. Foram inseridas delimitações no tema, para compreender atuação do Conselho Tutelar como protagonista na articulação do sistema de garantias de direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil, chegando-se à delimitação do tema: “a intersectorialidade na ação do conselho tutelar como protagonista na articulação do sistema de garantias de direitos humanos de crianças e adolescentes”. O problema norteador da pesquisa consistiu em analisar “diante das diversas violações de direitos de crianças e adolescentes, como o Conselho Tutelar pode atuar, dentro das suas atribuições legais, protagonizando a articulação intersectorial da rede de atendimento de crianças e adolescentes que compõem o Sistema de Garantias de Direitos”? A pesquisa teve enquanto hipótese que “o Conselho Tutelar zela pelos cumprimentos dos direitos de crianças e adolescente” (BRASIL, 1990), conforme o artigo 131, do Estatuto da criança e adolescente. Daí a necessidade de problematizar a atuação do órgão de proteção, a partir da articulação Intersectorial dos atores do Sistema de Garantias de Direitos” O trabalho teve como objetivo geral “Compreender o desenho das políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes e a articulação intersectorial do Sistema de Garantias de Direitos, considerando a atuação do Conselho Tutelar como protagonista para garantia da Proteção Integral”. Visando ao alcance do objetivo geral, foram delimitados quatro objetivos específicos, que correspondem, respectivamente, aos quatro capítulos do desenvolvimento desta dissertação, quais sejam: “Apresentar os pressupostos do Direito da Criança e do Adolescente sob o marco da Proteção Integral”, na sequência “compreender a articulação do Sistema de Garantias de Direitos Humanos de crianças e adolescentes”; “Definir o Conselho Tutelar como espaço democrático na Garantia dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes” e por fim “Analisar a atuação do Conselho Tutelar como protagonista nas articulações da rede de atendimento à criança e adolescente, e como norteador das políticas públicas considerando a proteção integral”. O método de abordagem utilizado foi o dedutivo, já o método de procedimento foi o monográfico. A pesquisa se utilizou das técnicas de pesquisa bibliográfica e de documental. A dissertação vincula-se à área de concentração Direitos Humanos e Políticas Públicas de Inclusão social e à linha de pesquisa em Direito, Sociedade e Estado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (PPGD/UNESC).

Palavras-chave: Proteção Integral. Políticas Públicas. Conselho Tutelar.

ABSTRACT

The theme of the work was “the guardianship council and the system of guarantees”. Delimitations were inserted in the theme, to understand the role of the Guardianship Council as a protagonist in the articulation of the system of guarantees of human rights of children and adolescents in Brazil, reaching the delimitation of the theme: “the intersectoriality in the action of the Guardianship Council as protagonist in the articulation of the system of guarantees of the human rights of children and adolescents”. The guiding problem of the research was to analyze “in the face of the various violations of children and adolescents' rights, how the Guardianship Council can act, within its legal attributions, leading the intersectoral articulation of the children and adolescents care network that make up the Sistema de Garantias de Direitos”? The research had as a hypothesis that “The Guardianship Council watches over the fulfillment of the rights of children and adolescents, according to article 131 of the Statute of the Child and Adolescent”. The work had as its general objective “To understand the design of public policies aimed at children and adolescents and the intersectoral articulation of the Sistema de Garantias de Direitos, considering the role of the Guardianship Council as a protagonist to guarantee Integral Protection”. In order to reach the general objective, four specific objectives were defined, which correspond, respectively, to the four chapters of the development of this dissertation, namely: “To present the assumptions of the Right of Children and Adolescents under the framework of Integral Protection”, in the sequence “understand the articulation of the System of Guarantees of Human Rights of Children and Adolescents”; “Define the Guardianship Council as a democratic space in guaranteeing the Human Rights of Children and Adolescents” and finally “Analyze the action of the Guardianship Council as a protagonist in the articulations of the child and adolescent care network, and as a guide of public policies considering the protection integral”. The method of approach used was the deductive, and the method of procedure was the monographic. The research used bibliographic and documental research techniques. The dissertation is linked to the area of concentration on Human Rights and Public Policies for Social Inclusion and to the line of research in Law, Society and State of the Postgraduate Program in Law at the Universidade do Extremo Sul Catarinense (PPGD/UNESC).

Keywords: Integral Protection. Public policy. Guardianship Council.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEDCAs	Conselhos Estaduais do Direito das Crianças e Adolescentes
CF	Constituição Federal
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CT	Conselho Tutelar
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FCNCT	Fórum Colegiado Nacional de Conselheiros/as Tutelares
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
SGD	Sistema de Garantia dos Direitos
SGDHCA	Sistema de Garantias de Direitos Humanos de criança e adolescentes
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SIPIA	Sistema de Informação Para Infância e Adolescência
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE À LUZ DO PARADIGMA DA PROTEÇÃO INTEGRAL.....	17
2.1 O MARCO JURÍDICO DA PROTEÇÃO INTEGRAL	19
2.2 FUNDAMENTOS PRINCÍPIOLÓGICOS DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	24
2.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....	30
3 O SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS.....	37
3.1 POLÍTICA PÚBLICA DE ATENDIMENTO.....	39
3.2 POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO.....	51
3.3 POLÍTICA PÚBLICA DE JUSTIÇA.....	58
4 O CONSELHO TUTELAR COMO ESPAÇO DEMOCRÁTICO NA GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....	68
4.1 CONCEITO, COMPOSIÇÃO E CARÁTER DO CONSELHO TUTELAR.....	74
4.2 ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR	80
4.3 O CONSELHO TUTELAR E SUA RELAÇÃO NO ÂMBITO DO SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....	84
5 O CONSELHO TUTELAR E A SUA ARTICULAÇÃO JUNTO A POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE	87
5.1 O CONSELHO TUTELAR E A POLÍTICA PÚBLICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....	89
5.2 O CONSELHO TUTELAR E A POLÍTICA PÚBLICA DA EDUCAÇÃO PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE	95
5.3 O CONSELHO TUTELAR E A POLÍTICA PÚBLICA DA SAÚDE PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES	98
6 CONCLUSÃO	104
REFERÊNCIAS.....	108

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, tem-se assistido a um grande avanço na proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes, com a criação e implementação de medidas e políticas para garantir seus direitos. Entretanto, essas medidas, por si só, não são suficientes para garantir o pleno exercício dos direitos da população infanto-juvenil. É necessária a articulação entre diferentes setores da sociedade para que isso seja possível.

Neste sentido, o presente trabalho tem como objetivo analisar a intersetorialidade na ação do Conselho Tutelar como protagonista na articulação do sistema de garantias de direitos humanos de crianças e adolescentes. Para tal, serão apresentadas a evolução histórica da tutela dos direitos destes, o conceito sobre Conselho Tutelar, bem como as possibilidades de articulação intersetorial entre diferentes setores da sociedade. A partir daí, serão discutidos os resultados esperados a partir desta articulação intersetorial e as possíveis contribuições para o fortalecimento do sistema de garantias de direitos humanos de crianças e adolescentes.

Ainda, no artigo 86 do Estatuto da criança e adolescente, temos que “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” (BRASIL, 1990), bem como a Resolução n. 113/2006 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos da criança e adolescente (CONANDA) a qual em seu art. 1º, traz o modelo de Sistema de Garantias de Direitos:

O Sistema de Garantia dos Direitos da criança e do adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal (CONANDA, 2006).

O desafio consiste em fortalecer o Sistema de Garantias de Direitos e, como se dá a articulação dos atendimentos intersetoriais das políticas públicas que atendem população infanto-juvenil. Diante das diversas violações de direitos de crianças e adolescentes, como o Conselho Tutelar pode atuar, dentro das suas atribuições

legais, protagonizando a articulação intersectorial da rede de atendimento de crianças e adolescentes que compõem o SGDHCA?

A Constituição Federal ao tratar dos “Direitos e Garantias Fundamentais”, faz referência aos “direitos sociais”, como parte dos direitos e garantias fundamentais do Estado brasileiro, direitos estes inseridos na Constituição Federal com a pretensão de efetivar os fundamentos e objetivos do Estado brasileiro. O objetivo dos direitos sociais e a garantia da dignidade da pessoa humana, que, tolhido esse direito, impossível alcançar a dignidade necessária para exercer seus direitos individuais. No entanto, para além da efetivação formal destes direitos aos indivíduos, há necessidade de materializá-los, por meio da oferta de instrumentos capazes para o pleno exercício dos seus direitos.

Ainda, tem-se que os direitos sociais são os direitos fundamentais da pessoa humana – incluído obviamente crianças e adolescentes –, os quais é dever da família, sociedade e poder público, assegurar com a absoluta prioridade tais direitos como, os direitos a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, destacando como direitos e garantias fundamentais (BRASIL, 1988).

Embora haja limitações na busca pela efetivação destes direitos fundamentais, as políticas públicas desenvolvidas devem, inicialmente, atenuar os efeitos impeditivos e garantir por meio da efetivação destas políticas, a oferta destes direitos como prioridade absoluta à crianças e adolescentes.

A efetivação dos direitos vem de um processo de tensão na forma em que as políticas públicas são ofertadas à população infanto-juvenil, com fluxos de atendimentos equivocados e ineficientes com divergências nas políticas de atendimentos intersectoriais, mas que ao ser debatidos convergirão em decisões tomadas de forma coletiva e se tornarão aplicáveis a todas as crianças e adolescente, em um processo democrático formulador das políticas públicas, por meio de ações articuladas de todos os setores (BRASIL, 1990).

Pois é por meio da articulação das ações governamentais e não governamentais dos municípios, estados, DF e da União, que se efetivam os direitos sociais prestacionais por parte do Estado, alcançando as expectativas e demandas necessárias para o atendimento de crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados.

Esta pesquisa contribui para o fortalecimento e a formulação de melhorias na atuação dos atores do Sistema de Garantias de Direitos e, conseqüentemente, nas políticas públicas para as crianças e adolescentes com direitos ameaçados e/ou violados, como forma de garantir os direitos de proteção especial, com o objetivo de fortalecer os operadores, alcançando-se, assim, maior legitimidade na articulação da rede de atendimento, e na formulação de políticas públicas a respeito do presente tema.

Assim, a pesquisa analisa, a partir da política de atendimento e a municipalização dessa política e, como o Conselho Tutelar pode atuar na articulação com os/as profissionais que atuam no Sistema de Garantias de Direitos, para reduzir as violações.

Desta forma, espera-se contribuir, para o meio acadêmico, para a família, a comunidade, a sociedade em geral e o poder público em todas as esferas, destacando a importância das políticas públicas que forneçam verdadeiras condições para o exercício da cidadania pelas crianças e adolescentes, garantindo a proteção especial, a fim de para melhorar o Sistema de Garantias de Direitos.

A pesquisa propõe um estudo crítico e interdisciplinar do Sistema de Garantias de Direitos, a partir das demandas recebidas pelo Conselho Tutelar e a aplicação de medidas e requisições de serviços públicos. Tem como objetivos, dentre as violações de direitos, levantar os grandes temas contemporâneos pertinentes aos direitos humanos e proporcionar elementos teóricos e práticos que permitam instrumentalizar um novo exercício dos direitos humanos na sociedade, a partir de um fluxo de atendimento que garanta a efetivação de todos os direitos fundamentais.

Foram quatro os pontos de delimitação, primeiro optou-se por apresentar os pressupostos do Direito da Criança e do Adolescente sob o marco da Proteção Integral, a segunda delimitação foi compreender a articulação do Sistema de Garantias de Direitos Humanos de crianças e adolescentes. Como terceiro ponto de delimitação foi definir o Conselho Tutelar como espaço democrático na Garantia dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes e, o quarto ponto foi uma análise da atuação do Conselho Tutelar como protagonista nas articulações da rede de atendimento a criança e adolescente, e como norteador das políticas públicas considerando a proteção integral.

Todo estudo científico se inicia construindo uma base sólida que se consubstancia nos marcos que fundamentarão toda a pesquisa, ele permite trilhar

com segurança os caminhos que permearão o desenvolvimento do trabalho até a demonstração dos resultados, de forma que já na delimitação do tema ora proposto se evidenciou que adota-se como marco teórico considerando a Proteção Integral, ao qual se destina a todas as crianças e adolescentes, de extrema importância à efetiva articulação pelo Conselho Tutelar como o principal protagonista do Sistema de Garantias de Direitos, no combate das violências, é fundamental, para garantir a inviolabilidade não só da proteção integral, bem como, os demais direitos fundamentais previstos nas leis e tratados que asseguram a proteção das crianças e adolescentes.

Frente a realidade nacional, sabe-se que no Brasil, as políticas públicas voltadas às violações de direitos, apresentam grandes desafios, estrutural, pois, as políticas públicas não “conversam entre si”, não há diálogo dos atores que compõem a rede de atendimento à criança e adolescente, a fim de serem ofertadas portas de saídas para as demandas existentes e, a questão “cultural”, tarefa árdua a ser combatida, e é a partir desta reflexão formou-se o problema da atual pesquisa: Diante das diversas violações de direitos de crianças e adolescentes, como o Conselho Tutelar pode atuar, dentro das suas atribuições legais, protagonizando a articulação intersetorial da rede de atendimento de crianças e adolescentes que compõem o Sistema de Garantias de Direitos?

A hipótese em que se ampara a pesquisa parte do seguinte pressuposto: “o Conselho Tutelar zela pelos cumprimentos dos direitos de crianças e adolescente” (BRASIL, 1990), conforme o artigo 131, do Estatuto da criança e adolescente. Daí a necessidade de problematizar a atuação do órgão de proteção, a partir da articulação Intersetorial dos atores do Sistema de Garantias de Direitos”.

De forma que se traçou como objetivo geral do estudo compreender o desenho das políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes e a articulação intersetorial do Sistema de Garantias de Direitos, considerando a atuação do Conselho Tutelar como protagonista para garantia da Proteção Integral. Também foi necessário se traçar objetivos específicos para a pesquisa que serviram de base para o seu desenvolvimento, de forma que se definiu os seguintes: a) apresentar os pressupostos do Direito da Criança e do Adolescente sob o marco da Proteção Integral, b) compreender a articulação do Sistema de Garantias de Direitos Humanos de crianças e adolescentes; c) definir o Conselho Tutelar como espaço democrático na Garantia dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes, e d) analisar a atuação

do Conselho Tutelar como protagonista nas articulações da rede de atendimento a criança e adolescente, e como norteador das políticas públicas considerando a proteção integral.

Adotou-se o método monográfico de procedimento, pois ao se delimitar o conteúdo se trouxe maior confiabilidade ao trabalho, pode se usar um panorama, mais abrangente, para conceituar a pesquisa, como uma espécie de plano de fundo, mas ainda assim balizando-se a amplitude deste estudo. Utilizou-se o método de abordagem dedutivo, através de um raciocínio em que se parte de duas premissas consideradas preposições, onde se retirará delas uma terceira premissa classificada como conclusão. Partiu-se da Doutrina da Proteção Integral, marco inicial do reconhecimento das crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos e titulares de direitos fundamentais, lhes assegurando a absoluta prioridade, por meio da tríplice responsabilidade compartilhada, conforme dispõe o artigo 227, caput, da Carta Magna, e com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 1990) declarando em seu primeiro artigo que “esta lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente” (BRA SIL, 1990), rompendo por completo com as legislações anteriores, Código de Menores, período menorista da história da infância no Brasil.

O Código de Menores de 1927, Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, é o primeiro a regulamentar a infância no Brasil, porém, destinava-se à uma parcela da bem específica da população infanto-juvenil, abandonados e delinquentes. Ainda, houve o Código de Menores de 1979 (Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979), revogando o de 1927, criando a categoria da “situação irregular”, instituindo Doutrina da Situação Irregular.

Por fim, considerando o marco da Proteção Integral, ao qual se destina a todas as crianças e adolescentes, é de extrema importância a efetiva articulação pelo Conselho Tutelar como o principal protagonista do Sistema de Garantias de Direitos, no combate das violências, é fundamental, para garantir a inviolabilidade não só da proteção integral, bem como, os demais direitos fundamentais previstos nas leis e tratados que asseguram a proteção das crianças e adolescentes. Empregou-se técnica de pesquisa documental indireta através de pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica se baseou em materiais já publicados, como livros, revistas, artigos, dissertações, teses e legislação propiciando contato direto com aquilo que já foi escrito e normatizado sobre o assunto. Quanto à pesquisa

documental foram consultadas resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da criança e do adolescente (CONANDA), aos Conselhos Estaduais do Direito das crianças e adolescentes (CEDCAs) e ao Fórum Colegiado Nacional de Conselheiros(as) Tutelares (FCNCT). Será feito também pesquisa na legislação nacional, bem como em Convenções e Protocolos internacionais acerca do tema, além da utilização de diversos dados oficiais divulgados em outras plataformas quando se fizerem necessários.

Partindo-se dos objetivos traçados a pesquisa foi dividida em quatro capítulos e cada capítulo subdividido em três subtítulos que conduzem a um aprofundamento teórico sobre o tema e propiciam a análise final proposta.

O primeiro capítulo aborda o Direito da Criança e do Adolescente à luz do Paradigma da Proteção Integral, aprofundando-se nos seus marcos teóricos e jurídicos. Em sua subdivisão o primeiro subtítulo trata especificamente O marco da doutrina jurídica da Proteção Integral, abordando o seu processo formativo, conceitos e características. O segundo subtítulo adentra nos Fundamentos principiológicos do Direito da Criança e do Adolescente. O terceiro subtítulo apresenta, as políticas de Atendimento, proteção e justiça à criança e adolescente, a definição conceitual e os elementos que permeiam a sua aplicação.

O segundo capítulo adentra no tema O Sistema de Garantias de Direitos. Abrindo o primeiro subtítulo explana-se sobre Política Pública de Atendimento. O segundo subtítulo aborda Política Pública de Proteção. O terceiro subtítulo traz ao debate a Política Pública de Justiça.

O terceiro capítulo ocupa-se sobre O Conselho Tutelar como Espaço Democrático na Garantia dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes e promove a análise sobre a sua atuação como articulador social das políticas públicas. O primeiro subtítulo traz Conceito, Composição e Caráter do Conselho Tutelar. O segundo subtítulo faz uma contextualização das Atribuições do Conselho Tutelar. O terceiro aborda O Conselho Tutelar e sua Relação no Âmbito do Sistema de Garantias de Direitos Humanos de crianças e adolescentes

O quarto capítulo, apresenta O Conselho Tutelar e a sua Articulação junto Políticas Públicas para criança e adolescente. O primeiro subtítulo destaca O Conselho Tutelar e a Política Pública da Assistência Social para crianças e adolescentes. O segundo subtítulo O Conselho Tutelar e a Política Pública da Educação para crianças e adolescentes. Por fim o terceiro subtítulo conclui os estudos

propostos pela pesquisa promovendo a análise do O Conselho Tutelar e a Política Pública da Saúde, para crianças e adolescentes.

Importante frisar que a presente pesquisa possui aderência ao Programa de Pós-Graduação em Direito PPGD/UNESC (Mestrado), uma vez que o tema em pesquisa tem relação com a proposta do Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado da UNESC, pois pretende pesquisar a intersetorialidade na ação do Conselho Tutelar como protagonista na articulação do sistema de garantias de direitos humanos de crianças e adolescentes, para o combate das violências, o projeto encontrasse devidamente vinculado com a área de concentração em Direitos Humanos e Sociedade e com a linha de pesquisa em Direito, Sociedade e Estado.

2 O DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE À LUZ DO PARADIGMA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

Ao iniciar este primeiro capítulo apresenta-se o marco teórico desta pesquisa, a partir da Doutrina da Proteção Integral, marco inicial do reconhecimento das crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos e titulares de direitos fundamentais, lhes assegurando a absoluta prioridade, por meio da tríplice responsabilidade compartilhada, conforme dispõe o artigo 227, caput, da Carta Magna, e com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 1990) que reforçou o princípio do Paradigma da Proteção Integral, declarando em seu primeiro artigo que “esta lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente” (BRASIL, 1990), rompendo por completo com as legislações anteriores, Código de Menores, período menorista da história da infância no Brasil.

O Direito da Criança e do Adolescente à luz do Paradigma da Proteção Integral é um dos temas centrais da legislação brasileira, representando um importante princípio para a proteção dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes. O objetivo deste capítulo é apresentar a abordagem legislativa brasileira em relação ao Direito da Criança e do Adolescente à luz do Paradigma da Proteção Integral, bem como discutir as principais dimensões desta abordagem.

O Direito da Criança e do Adolescente na Constituição Federal de 1988, no já mencionado artigo 227, estabelece que:

Todas as crianças e adolescentes têm direito à proteção à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária, além de outros que lhes garantam o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (BRASIL, 1988).

Esta disposição constitucional enfatiza de forma clara o direito das crianças e dos adolescentes à proteção integral, que deve ser garantida pelo Estado.

O Paradigma da Proteção Integral é uma abordagem sistemática voltada para a proteção dos direitos da criança e do adolescente, e esta abordagem parte do pressuposto de que as crianças e os adolescentes devem ser protegidos não apenas contra a violência e o abuso, mas também contra a pobreza, a desigualdade, o desemprego, a discriminação, a exploração e outras formas de injustiça, devendo ser

implementada de forma concertada, com a participação de todos os setores da sociedade, para assegurar o pleno desenvolvimento da criança e do adolescente.

Nesse viés, Lima (2001, p. 79) esclarece que

[d]o ponto de vista prático, 'Proteção Integral' significa que devemos garantir em favor de crianças e adolescentes em geral o gozo ou pleno exercício dos Direitos Fundamentais comuns a toda pessoa humana, dos seus Direitos especiais, bem como o mais adequado atendimento às suas Necessidades Básicas, de modo que lhe sejam asseguradas, em todos os contextos e situações sociais, as melhores condições para o seu desenvolvimento integral (físico, mental, moral, espiritual e social), em condições de liberdade e dignidade.

A legislação brasileira é parte integrante do Paradigma da Proteção Integral. A Constituição Federal, por exemplo, contém disposições específicas que garantem a proteção dos direitos da criança e do adolescente, como a fixação de idade mínima para o trabalho, o reconhecimento do direito à educação, à saúde, à alimentação, ao lazer, à convivência familiar e comunitária e à proteção contra a violência e o abuso. Além da Constituição, existem diversas leis especiais que tratam especificamente dos direitos da criança e do adolescente, como a Lei nº 8.069/90, que cria o Estatuto da Criança e do Adolescente, e a Lei nº 13.431/2017, que estabelece o sistema de garantia d direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência.

Mas foi a partir do artigo 227 da Carta Magna, que se inseriu o Paradigma da Proteção Integral, o qual teve início internacionalmente, resultando em uma nova concepção de proteção à criança e adolescente, rompendo com a concepções minoristas das legislações anteriores (Códigos de Menores de 1927 e de 1979), que objetivavam crianças, sob o fundamento de sua Situação Irregular (VIEIRA; VERONESE, 2015).

O Código de Menores de 1927, Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, é o primeiro a regulamentar a infância no Brasil, porém, destinava-se à uma parcela da bem específica da população infanto-juvenil, “abandonados e delinquentes”. Ainda, houve o Código de Menores de 1979 (Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979), revogando o de 1927, criando a categoria da “situação irregular”, instituindo Doutrina da Situação Irregular.

Ainda, considerando o marco da Proteção Integral, ao qual se destina a todas as crianças e adolescentes, é de extrema importância a efetiva articulação pelo Conselho Tutelar como o principal protagonista do Sistema de Garantias de Direitos,

no combate das violências, é fundamental, para garantir a inviolabilidade não só da proteção integral, bem como, os demais direitos fundamentais previstos nas leis e tratados que asseguram a proteção das crianças e adolescentes.

Sob este panorama, no decorrer deste capítulo, se aprofundará esta temática, adentrando na Proteção integral, constituição e consolidação dos direitos fundamentais, seus marcos teóricos e jurídicos e as formas de efetiva-los. Ainda apresentará as políticas públicas de atendimento, proteção e justiça, sob o viés jurídico-administrativo, adentrando nas estruturas estatais e demonstrando como estas se comportam na aplicação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Este conjunto teórico se constitui no principal marco deste estudo, sua compreensão é fundamental para que se possa abordar a temática objeto da pesquisa, que se volta ao reconhecimento da importância da efetivação da proteção integral na garantia dos direitos fundamentais, a fim de se garantir a prioridade absoluta. Este capítulo proporcionará ao leitor um olhar diferenciado e com maior profundidade sobre a pesquisa como um todo.

O Direito da Criança e do Adolescente à luz do Paradigma da Proteção Integral é um tema de grande relevância para a legislação brasileira. A Constituição Federal, bem como diversas leis especiais, estabelece princípios claros para a proteção integral dos direitos da criança e do adolescente. Estes princípios devem ser implementados de forma efetivas por todos os setores da sociedade e o poder público, para garantir o pleno desenvolvimento destes cidadãos.

2.1 O MARCO JURÍDICO DA PROTEÇÃO INTEGRAL

Garantir direitos de crianças e adolescentes no Brasil é uma das atribuições fundamentais previstas na Constituição Federativa Brasileira, efetivando assim, a proteção integral que abre espaço para os fundamentos principiológicos, o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Conselho Tutelar, órgão fundamental para zelar pelo cumprimento de seus direitos.

O Direito da Criança e do Adolescente está fundamentado na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, e nas convenções internacionais de proteção aos direitos humanos. Contudo ainda é essencial tratar sobre os seus princípios fundamentais.

Nesse sentido, afirma Souza (2008, p. 28):

[...] seriam, na década de 1980, estabelecidas as experiências mais importantes para a história do Direito da Criança e do Adolescente, pois, nesse período, os movimentos sociais pressionavam as instituições para encontrar alternativas à prática do menorismo vigente desde 1927.

A criança e o adolescente são indivíduos que estão em desenvolvimento físico, psíquico, moral, espiritual e social e, a partir disso, ao se criar o Estatuto da Criança e do Adolescente tem-se como base diversos princípios, como a Teoria da Proteção Integral, os direitos fundamentais, a dignidade humana, a universalização, o caráter jurídico garantista e o interesse superior da criança.

O art. 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente considera crianças aquelas de até doze anos de idade incompletos, e adolescentes entre doze e dezoito anos de idade (BRASIL, 1990) e, a esses, deve ser garantido o princípio da Proteção Integral, o qual foi introduzido com a Constituição Federal de 1988, conforme dispõe o artigo 227, em que diz que é dever:

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 (BRASIL, 1988).

Ainda, a Constituição Federal Brasileira de outubro de 1988, determina que haja “prioridade absoluta” na proteção da infância e na garantia de seus direitos, não só por parte do Estado, mas também da família e da sociedade, sendo responsabilidade de todos garantir o desenvolvimento integral desse grupo, e recepciona a Doutrina da proteção Integral, implicando num projeto político-social para o país, reconhecendo a criança e ao adolescente como sujeitos com características próprias ante o processo de desenvolvimento em que se encontram, garantindo políticas públicas voltadas para esta área uma ação conjunta com a família, com a sociedade e o Estado (VERONESE, 2006, p. 9-10).

[U]m dos componentes éticos e jurídicos fundamentais da Doutrina Jurídica da Proteção Integral é o reconhecimento de que a Criança e o Adolescente, enquanto pessoas em desenvolvimento, são portadores de um valor humano inestimável. Além disso, o fato de que, por sua maior vulnerabilidade e pelo sentido prospectivo de sua existência – representando objetivamente a continuidade do seu povo e da própria humanidade – são portadores de necessidades específicas, que os torna titulares de Direitos Fundamentais

especiais, ao lado dos direitos fundamentais comuns a toda pessoa humana (LIMA, 2001, p. 175).

O legislador constituinte ao formular a nova constituição percebeu a importância da criança e do adolescente, não apenas em necessidades específicas, mas, pelo contrário, em atendê-los integralmente, uma vez que, caso isto não ocorresse, as mesmas por serem pessoas ainda em desenvolvimento, continuariam à margem da sociedade, dessa forma, passando a ser reconhecidos como sujeitos de direitos de todo e qualquer cidadão e direitos especiais, característicos de pessoas em processo de desenvolvimento.

A doutrina da proteção integral é um dos principais princípios aplicados no direito internacional dos direitos humanos. Esta doutrina foi desenvolvida para garantir o direito de todos à igualdade e à proteção de seus direitos humanos. O objetivo desta doutrina é impedir que as necessidades e direitos das pessoas sejam desconsiderados ou violados, e assim garantir que todos os direitos sejam respeitados, independentemente de qualquer circunstância. A doutrina da proteção integral tem sido usada para proteger as pessoas que estão em situação de vulnerabilidade social, econômica e política.

O reconhecimento da criança como sujeito de direitos é uma conquista muito recente no direito brasileiro, pois durante o maior período da história brasileira, encerrava-se apenas como uma promessa de futuro. A adoção da doutrina da proteção integral na Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 foi o marco fundamental de todo esse processo de transformação jurídica. De qualquer forma, ainda nos dias atuais a criança, como sujeito político e detentora do direito à participação, busca o reconhecimento do direito ao respeito às suas características individuais, físicas e psicológicas diluídas cronologicamente pelo tempo de vida, que se desenlaça nas diversas etapas de desenvolvimento. É uma nova dimensão simbólica e efetiva representada pelas fases de desenvolvimento, que se estabelece gradualmente numa sociedade para poucos (CUSTÓDIO, 2009, p. 20).

A doutrina da proteção integral também tem sido usada para promover a igualdade e a não-discriminação:

A proteção integral dos direitos humanos é um compromisso internacional para assegurar que todas as pessoas tenham acesso a todos os direitos humanos, independentemente de qualquer circunstância. O objetivo da doutrina é impedir que as necessidades e direitos das pessoas sejam desconsiderados ou violados, e assim garantir que todos os direitos sejam respeitados (PERRY; ROSIER, 2018).

É importante destacar que a doutrina da proteção integral não é apenas um princípio a ser aplicado, mas também um processo de construção e implementação de políticas que garantam os direitos humanos de todas as pessoas. A proteção integral foi estabelecida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e tem sido um dos principais princípios aplicados no direito internacional dos direitos humanos, e o documento estabelece que todos os direitos humanos são direitos universais e interdependentes, e que todos têm direito à sua proteção. A Declaração Universal dos Direitos Humanos também estabelece que os direitos humanos devem ser protegidos de forma igual e sem discriminação.

Com base na Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial e da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, estabelece que todas as pessoas têm direito à proteção de seus direitos humanos, independentemente de qualquer circunstância, e que pessoas em situação de vulnerabilidade social, econômica e política têm direito a acesso a direitos básicos, tais como saúde, educação, serviços sociais, moradia e alimentação.

É necessário desenvolver e implementar políticas, que garantam os direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade, projetadas de forma a promover a igualdade e a não-discriminação e, além disso, as políticas devem ser projetadas para assegurar que as pessoas tenham acesso a direitos básicos. O Marco da Doutrina da Proteção Integral é um importante princípio aplicado no direito internacional dos direitos humanos. Esta doutrina foi desenvolvida para garantir que os direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade sejam respeitados, garantindo que todas as pessoas têm direito à proteção de seus direitos humanos, independentemente de qualquer circunstância, e que é necessário desenvolver e implementar políticas que promovam a igualdade e a não-discriminação. A implementação efetiva deste marco é essencial para garantir que os direitos humanos de todos sejam respeitados.

No que remete à infância, a lei mais importante é o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, que entrou em vigor em julho de 1990. O ECA é considerado um marco na proteção da infância e tem como base a doutrina de proteção integral, reforçando a ideia de “prioridade absoluta” da Constituição.

A proteção integral para esse grupo ficou ainda mais evidente em toda a estrutura do ECA, através do artigo 4º, reproduzindo o artigo 227 da Constituição Federal de 1988. Os direitos especiais de proteção estão regulamentados no Estatuto

da Criança e do Adolescente, no art. 5º, prevendo que: “Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais” (BRASIL, 1990).

A teoria da proteção integral norteia-se em quatro linhas de atendimento que estão expressas no art. 87 do ECA, são elas: políticas de garantia de direitos, de proteção especial, de assistência social e sociais básicas. Assim como estabelecido em lei no art. 70 em que todos devem prevenir a ocorrência de ameaça ou violação do Direito da Criança e do Adolescente. Destaca-se, também o art. 88, que trata das diretrizes da política de atendimento, com a necessidade de implementação de políticas públicas preventivas e em atenção as demandas de ameaça ou violação de direitos contra população infanto-juvenil, a partir da criação de mecanismos que efetivem a participação da sociedade civil no controle social das políticas públicas intersetoriais, por meio dos Conselhos de Direitos da criança e do adolescente.

Diante da necessidade de se prevenir, garantir e restabelecer direitos, é no plano coletivo que fica evidente a necessidade de implementação de políticas públicas voltadas à criança e adolescente, como mostrado no art. 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, deve agir de forma articulada a garantir todos os Direitos Fundamentais, pois é um

[...] conjunto articulado de ações integradas entre e nas quatro dimensões de governo – Municipal, Estadual, Distrital e Federal –, bem como entre e nas esferas de poder – Executivo, Judiciário e Legislativo – que se destinem à prevenção de ameaças e violências contra os interesses, direitos e garantias afetos à criança e ao adolescente (RAMIDOFF, 2011, p. 36).

Assim, uma criança ou adolescente atendida pelos serviços de uma das políticas específicas, é responsável, também, de todas as outras políticas que se fizerem necessárias com o intuito de restabelecer eventuais direitos violados, identificados naquele caso concreto, de forma que, todos os atores pertencentes desse conjunto de ações, as quais devem ser articuladas, atuem conforme art. 86 do ECA, para o cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, conforme segue: “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” (BRASIL, 1990).

Dito isto, crianças e adolescentes que por questões circunstanciais ou até mesmo por violação de direitos, seja por parte da família, sociedade, estado, ou até mesmo em razão de sua própria conduta, se faz necessário ressaltar que o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece claramente direitos e deveres, de forma que, para cada ente, o legislador deixou um papel específico na garantia do direito para a efetivação da Proteção Integral.

2.2 FUNDAMENTOS PRINCIPOLÓGICOS DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O direito da criança e do adolescente é um ramo do Direito que tem como objetivo proteger os direitos de crianças e adolescentes. A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 227, estabeleceu que

[...] 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 (BRASIL, 1988).

A prioridade absoluta representa verdadeira diretriz, a orientar a ação de todos os responsáveis pela efetivação dos direitos e garantias fundamentais das crianças e dos adolescentes.

O art. 227 da Constituição Federal, nunca é demais lembrar, foi uma exigência popular feita à Constituinte através de um documento com a assinatura de mais de duzentos mil eleitores e de um milhão e duzentas mil crianças e adolescentes. A legitimidade dessa inovação constitucional é de tal sorte que o Estado não pode por nenhuma forma violentá-la, embaraçá-la, negar-lhe ou não lhe promover a necessária efetividade (LIMA, 2001, p. 322-323).

Os fundamentos principiológicos do Direito da Criança e do Adolescente são baseados em diversos princípios constitucionais, como o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da prioridade absoluta, o princípio da solidariedade, o princípio da igualdade, o princípio da não-discriminação, o princípio da participação, o princípio da responsabilidade social, o princípio da garantia de direitos, entre outros.

Esses princípios são essenciais para a garantia dos direitos de crianças e de adolescentes, por isso, é importante que sejam estudados e compreendidos. O princípio da dignidade da pessoa humana, por exemplo, é o fundamento central das

relações entre os indivíduos, e é considerado o princípio fundamental da Constituição brasileira, estabelecendo que todas as pessoas possuem direitos e deveres, e que elas devem ser tratadas com respeito e consideração.

A Constituição Federal também assegura que crianças e adolescentes têm direito à dignidade, o que inclui o direito de desenvolver seu potencial físico, intelectual e moral de forma plena e saudável.

Os princípios a serem seguidos na interpretação do Estatuto da Criança e do Adolescente são: os fins sociais, o bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos e a condição da pessoa humana em desenvolvimento. Este último princípio estabelece uma condição relevante para diferenciar o tratamento da criança e do adolescente a partir de um ponto de vista privilegiado, ou seja, o prioritário (art. 6º) (VERONESE, 2006, p. 17).

Já o princípio da prioridade absoluta é um dos princípios mais importantes da legislação brasileira sobre crianças e adolescentes, e garante que as crianças e adolescentes tenham direito a absoluta prioridade na proteção de seus direitos. O artigo 227 da Constituição Federal, já mencionado estabelece que 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 servir como critério interpretativo na solução de conflitos, o princípio da prioridade absoluta reforça verdadeira diretriz de ação para a efetivação dos direitos fundamentais, na medida em que estabelece a prioridade na realização das políticas sociais públicas e a destinação privilegiada dos recursos necessários à sua execução (CUSTÓDIO, 2009, p. 34).

O princípio da solidariedade é um princípio fundamental da Constituição brasileira, e estabelece que todos os brasileiros devem colaborar para o bem comum da sociedade, sendo um importante princípio que garante a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, pois exige que a sociedade se preocupe com o bem-estar das crianças e dos adolescentes, e que seja solidária com aqueles que estão em situação de vulnerabilidade.

A solidariedade é um direito fundamental de terceira dimensão que deve ser aplicado em todas as relações jurídicas, sejam de direito público ou privado. Trata-se de uma nova maneira de se enxergar as relações humanas jurídicas, à luz da ética e da moral, visando à igualdade substancial, à dignidade da pessoa humana e, sobretudo, à cooperação nas relações jurídicas. Com a solidariedade busca-se uma responsabilidade social, visando ao bem-estar

social e, como consequência, ao bem-estar de cada um (REIS; BAGATINI, 2014, p. 382).

O princípio da igualdade é outro princípio fundamental da Constituição brasileiro, e consiste no respeito à igualdade entre todas as pessoas, independentemente de sua origem, cor, raça, sexo, idade, situação econômica ou qualquer outra característica. O princípio da igualdade é importante para garantir o direito das crianças e dos adolescentes à igualdade de oportunidades, e para assegurar que eles sejam tratados de forma justa e equitativa.

De acordo com Sarmiento (2003, p. 68):

Torna-se evidente, então, que o direito de cada pessoa de ser tratada com igualdade em relação aos seus concidadãos exige uma postura de profundo respeito e consideração à sua identidade cultural, ainda quando está se distancie dos padrões hegemônicos da sociedade envolvente.

O princípio da não-discriminação estabelece que todas as pessoas devem ser tratadas de forma igual, e que ninguém deve ser discriminado por sua origem, cor, raça, sexo, idade, situação econômica ou qualquer outra característica, sendo indispensável para a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, pois assegura que eles sejam tratados com justiça e equidade.

Tal previsão legislativa pode ser acompanhada pela redação conferida no ECA em seu art. 3º e acrescida pelo seu parágrafo único, incluído posteriormente pela Lei nº 13.257, de março de 2016, *in verbis*:

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. Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem (BRASIL, 2016).

O princípio da participação estabelece que crianças e adolescentes têm direito à participação, e que devem ser ouvidos e respeitados na tomada de decisões que os afetam. Esse princípio é importante para garantir que as crianças e os adolescentes sejam ouvidos e participem da solução de problemas que os envolvam.

[A] questão da participação da criança e do adolescente no processo de significação do seu melhor interesse supera a ideia da criança como mero objeto de proteção e confere efetividade à sua posição de pessoa. Para tanto, imprescindível o reconhecimento da liberdade e da autonomia como elementos formativos da pessoa em desenvolvimento (LANGOSKI, 2015, p. 345).

O princípio da responsabilidade social trata que as pessoas e as organizações devem agir de forma responsável para contribuir para o bem-estar da sociedade e para a proteção dos direitos humanos. Esse princípio é importante para garantir a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, pois exige que as pessoas e as organizações atuem de forma responsável para proteger e promover os direitos dessa parcela da população. Com o reconhecimento da especificidade da infância, no tocante à “condição peculiar de pessoa em desenvolvimento”, tal como com a proteção jurisdicional diferenciada a crianças e adolescentes, a importância da responsabilidade tríplice e compartilhada justifica-se no sentido de que “o termo proteção pressupõe um ser humano protegido e um ou mais seres humanos que o protegem, isto é, basicamente um ser humano que tem necessidade de outro ser humano” (PEREIRA, 2008, p. 24).

O princípio da garantia de direitos estabelece que as pessoas têm direito às garantias fundamentais previstas na Constituição. Esse princípio é importante para garantir a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, pois estabelece que eles têm direito às mesmas garantias previstas na Constituição.

Sobre o princípio da proteção integral, Cury, Paula e Marçura (2002, p. 21) afirmam que em sua definição:

A proteção integral tem como fundamento a concepção de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, frente à família, à sociedade e ao Estado. Rompe com a ideia de que sejam simples objetos de intervenção no mundo adulto, colocando-os como titulares de direitos comuns a toda e qualquer pessoa, bem como de direitos especiais decorrentes da condição peculiar de pessoas em processo de desenvolvimento.

Cury (2008, p. 36) aprofunda ao constatar que:

Deve-se entender a proteção integral como o conjunto de direitos que são próprios apenas dos cidadãos imaturos; estes direitos, diferentemente daqueles fundamentais reconhecidos a todos os cidadãos, concretizam-se em pretensões nem tanto em relação a um comportamento negativo (abster-se da violação daqueles direitos) quanto a um comportamento positivo por parte da autoridade pública e dos outros cidadãos, de regra dos adultos encarregados de assegurar esta proteção especial. Em força da proteção

integral, crianças e adolescentes têm o direito de que os adultos façam coisas em favor deles.

A partir de tais afirmativas e definições, passamos a entender que tal princípio surge com a ideia de que, a criança e o adolescente, não são totalmente capazes de exercer plenamente os seus direitos e que necessite de terceiros para: os assistir, representar, cuidar e resguardar perante os seus direitos fundamentais, até que esteja no gozo de plena capacidade de desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social.

Entretanto, existem desafios estruturais, que impedem a efetivação das políticas públicas voltadas à população infanto-juvenil, resultantes da ausência de articulação entre os autores que compõem o Sistema de Garantias de Direitos Humanos de crianças e adolescentes. Sabe-se que, na condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, necessitam de atendimento prioritário às suas necessidades, bem como acesso efetivo às políticas sociais para o pleno exercício de seus direitos fundamentais.

A formação das políticas públicas conta com a formação articulada de diversos grupos que representam a sociedade e, apesar da divergência de objetivos, interesses e valores, há convergência coletiva na tomada de decisões, aplicáveis a todos os destinatários (RODRIGUES, 2010), efetivando, conseqüentemente, a garantia dos direitos fundamentais, como alimentação adequada, saúde, educação, moradia, assistência social etc.

O Direito da Criança e do Adolescente encontra fundamento jurídico essencial 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. Contudo, ainda se torna essencial tratarmos sobre os seus princípios fundamentais.

Vale lembrar que a criança e o adolescente, são indivíduos que estão em desenvolvimento físico, psíquico, moral, espiritual e social e, partir disso, ao se criar o Estatuto da Criança e do Adolescente tem-se como base diversos princípios como a Teoria da Proteção Integral que desempenha papel estruturante no sistema, reconhecendo os direitos fundamentais, e ainda direitos especiais decorrentes da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, que se articulam, produzem e se reproduzem de forma recíproca (CUSTÓDIO, 2009, p. 114).

Os direitos fundamentais são conjuntos de valores básicos para uma vida digna em sociedade e que estão intimamente ligados à ideia de viver com dignidade, ou seja, está intimamente ligado ao conceito de dignidade humana. Esses direitos não são privilégio de alguns indivíduos, mas sim de todo ser humano.

Ao passo que os direitos fundamentais são reconhecidos à criança e ao adolescente, surge o que se chama de princípio da Universalização. Tal princípio externa quais os direitos capazes de reivindicação e efetivação para as crianças e adolescentes. Mostra que a universalização dos direitos sociais como dependente de contribuição positiva do Estado, assim como exige que quem se beneficia de tais direitos possa cobrar uma postura ativa das políticas públicas.

E foi a partir do princípio da universalização que surge o caráter jurídico-garantista, pois, por tais direitos serem universais, ele passa a obrigar ao Estado, a família e a sociedade o dever de assegurar que os direitos fundamentais de fato se cumpram.

O princípio do interesse superior da criança, elencado no art. 3º, item 1, da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, determina que “Todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem-estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente o maior interesse da criança” (ONU, 1989). Dessa maneira, se reforça o estado da criança e adolescente como pessoa em desenvolvimento orientando as decisões da família, da sociedade e do Estado, que sempre devem considerar quais as oportunidades e facilidades que melhor alcançam os interesses da infância.

O art. 4º, Parágrafo Único, do Estatuto da Criança e do Adolescente determina o alcance da garantia de absoluta prioridade:

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende: 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 (BRASIL, 1990).

Os fundamentos principiológicos do Direito da Criança e do Adolescente são fundamentais para a proteção dos direitos desse segmento da população. Esses princípios, que se baseiam na Constituição brasileira, incluem o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da prioridade absoluta, o princípio da solidariedade, o

princípio da igualdade, o princípio da não-discriminação, o princípio da participação, o princípio da responsabilidade social e o princípio da garantia de direitos. Compreender e aplicar esses princípios é fundamental para garantir a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Portanto, tem-se como entendimento que os direitos da criança e do adolescente apresentam três principais pontos. O primeiro é a apresentação da infância e da adolescência como prioridade imediata e absoluta, ou seja, a proteção desse grupo está acima de qualquer outra medida. O segundo ponto é o princípio do melhor interesse da infância que deve prevalecer na tomada de decisões e execuções de ações relacionadas ao período de desenvolvimento.

2.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Durante os anos de 1980, e principalmente na fase que precedeu a Constituição Federal de 1988, o movimento nacional constituinte, surgia no Brasil uma certa inquietação quanto ao caminho em que nosso Estado seguiria para garantir os direitos e liberdades dos cidadãos, já que tínhamos passado por um período extremamente repressor e autoritário.

As políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes era alvo de críticas e apelos por mudança, onde os movimentos sociais se fortaleciam e juntamente com outros agentes da sociedade civil estavam dispostos a lutar por um Estado que não se baseasse nas concepções antigas e conservadoras vigentes, e buscasse mudar o velho modelo vigente de preocupação com a infância.

Foi um período histórico de espaço para a democracia e participação popular nos assuntos que antes eram tratados somente, e impostos, pelo ente estatal:

Nesse ambiente que almejava a democratização, os movimentos sociais assumiam o papel de protagonistas na produção de alternativas ao modelo imposto. O imperativo discurso produzido pelo Estado autoritário recebia a contribuição crítica do espaço público, e, portanto, político, de reflexão sobre as práticas históricas instituídas sobre a infância (CUSTÓDIO, 2009, p. 47).

A partir de toda essa movimentação, podemos considerar o início do surgimento do sistema de garantias dos direitos de crianças e adolescentes:

O Direito da Criança e do Adolescente tem sua origem a partir do questionamento dos movimentos sociais indignados com a realidade da criança e do adolescente brasileiros, afrontados na quase totalidade de sua

cidadania. Essa indignação tornava-se maior à medida que se analisava o modo com que foram historicamente tratados pela legislação brasileira, ou seja, como meros objetos de intervenção, tutelados pela lei e pela justiça; situação essa que, pouco a pouco, desejamos que se transforme, haja vista as garantias estabelecidas na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, e regulamentadas pelo Estatuto da criança e do Adolescente - Lei n. 8069/90. Tais garantias têm por fundamento dois pilares importantíssimos: a concepção da criança e do adolescente como “sujeitos de direitos” e a afirmação de sua “condição peculiar de pessoa em desenvolvimento” (VERONESE, 2006, p. 7).

Portanto, a movimentação da sociedade civil, a pressão dos movimentos sociais, a democratização do acesso às decisões do governo e a representação do movimento pró-infância da Frente Parlamentar Suprapartidária pelos direitos da Criança, a nova Constituição possuía na sua redação a defesa aos direitos das crianças e adolescentes. Em 1990, inspirado na Declaração dos Direitos Humanos e na Declaração dos Direitos da Criança, foi assinado o Estatuto da Criança e do Adolescente, o ECA (Lei 8.069/90), documento que representa grande revolução quanto doutrina, ideias, práxis e atitudes nacionais ante a criança.

Revogando o Código de Menores, o Estatuto da Criança e do Adolescente traz o novo paradigma em relação a infância. Adotando a “Doutrina Jurídica da Proteção Integral”, torna, então, crianças e adolescentes titulares de Direitos Fundamentais e alvo de integral proteção exercida pela família, Estado e sociedade civil.

Em seu lugar, implanta-se a Doutrina de Proteção Integral, com caráter de política pública. Crianças e adolescentes deixam de ser objeto de proteção assistencial e passam a titulares de direitos subjetivos. Para assegurá-los é estabelecido um sistema de garantia de direitos, que se materializa no Município, a quem cabe estabelecer a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, através do Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente - CMDCA, bem como, numa cogestão com a sociedade civil, executá-la (AMIN, 2011, p. 10).

É nesse pressuposto de criação de política pública direcionada a crianças e adolescentes, que a Teoria da Proteção Integral é tomada como base do Direito da Criança e do Adolescente, contrapondo-se ao antigo modelo de Direito do Menor, termo que acaba se tornando obsoleto e impróprio para descrever uma nova época de garantia e criação de direitos.

Certos documentos internacionais inspiraram o Brasil a implantar uma proteção especial para a população infanto-juvenil, dentre eles, Veronese (2006) observa que a Declaração de Genebra de 1924, já trazia a necessidade de se garantir

à criança uma proteção especial; e a Declaração Universal de Direitos Humanos das Nações Unidas, de 1948, previa direitos, cuidados e assistências especiais à infância, considerada fase peculiar de desenvolvimento, merecedora de prioridade absoluta.

Veronese (2006) acrescenta:

A proteção integral reconhecida na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, consolida-se essencialmente no art. 227, que declara os direitos especiais da criança e do adolescente, como o da 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, os quais devem ser garantidos pela família, pelo Estado e pela sociedade. Esta concepção constitui a Doutrina da Proteção Integral, a qual foi agasalhada de forma plena pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Portanto, é no ritmo de garantir esses direitos e criar políticas públicas que garantam a proteção de crianças e adolescentes, que o Estado, família e sociedade compartilham responsabilidades de firmar cada vez mais o compromisso com o desenvolvimento pleno da infância, não deixando, portanto, de enfrentar muitos desafios e obstáculos nesse caminho, como bem pontua Amin (2011, p. 11):

Implantar o sistema de garantias é o grande desafio dos operadores da área da infância e juventude. Inicialmente, se faz indispensável romper com o sistema anterior, não apenas no espaço formal, como já fizeram a Constituição da República e a Lei nº 8.069/90, mas e principalmente no plano prático. Trata-se de uma tarefa árdua, pois exige conhecer, entender e aplicar uma nova sistemática, completamente diferente da anterior, entranhada em nossa sociedade há quase um século, mas o resultado, por certo, nos levará a uma sociedade mais justa, igualitária e digna.

As diretrizes da Política Nacional de Atendimento, Proteção e Justiça à criança e adolescente foram criadas para proteger os direitos fundamentais da criança e do adolescente, assegurando-lhes o direito à saúde, educação, lazer, esporte, cultura, profissionalização, entre outros, e tem como diretrizes principais: Garantir o atendimento efetivo dos direitos fundamentais da criança e do adolescente; Garantir a proteção da criança e do adolescente contra todas as formas de violência, exploração ou negligência; Garantir o acesso à Justiça à criança e ao adolescente; Promover a participação da criança e do adolescente na construção de políticas públicas; Promover a articulação entre as instâncias governamentais e os demais setores da sociedade para a implementação da política.

A implementação das Políticas Nacionais de Atendimento, Proteção e Justiça à criança e adolescente requer o envolvimento de diferentes atores, tais como o

governo federal, estadual e municipal, bem como entidades da sociedade civil. Para garantir o atendimento efetivo dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, há a previsão de criação de programas e serviços específicos, como a criação de acolhimentos institucionais, famílias acolhedoras, programas de saúde, programas educacionais, programas de lazer, programas de esporte e cultura, programas de orientação profissional, entre outros, bem como, a criação de conselhos de direitos da criança e do adolescente, que deverão ser responsáveis por fiscalizar o cumprimento da política.

A implementação dessas políticas, apresentam diversos desafios que precisam ser superados. Entre os principais desafios destaca-se a falta de recursos e de infraestrutura, a baixa qualificação dos profissionais envolvidos na implementação da política, a falta de conscientização da população sobre os direitos da criança e do adolescente, e a pouca participação dos próprios cidadãos na criação e implementação de políticas públicas.

É um momento que envolve conflitos, negociação e acordos do qual participam autoridades governamentais, agentes sociais e privados. Assumem proeminência os integrantes do Legislativo e do Executivo, sendo comum a confecção de uma lei ou regulamento a explicitar diretrizes, objetivos, metas e atribuição de responsabilidades. Como uma busca rápida na internet permite verificar, tornou-se usual no Brasil a elaboração de leis e regulamentos que especificam as políticas nacionais, estaduais e municipais. Esses documentos não são a política pública em si: são o instrumento que torna visível e transparente aos cidadãos a estratégia governamental de enfrentar um problema público (SCHMIDT, 2006, p. 133).

Nos últimos anos, tem se tornado cada vez mais importante para os governos e para a sociedade em geral garantir que as crianças e adolescentes recebam os cuidados e serviços apropriados e necessários. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu a obrigação de os Estados e Municípios desenvolverem políticas específicas para atender às necessidades específicas dessa faixa etária, estabeleceu os direitos fundamentais da criança e do adolescente, os quais incluem direitos à saúde, segurança, educação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, liberdade, convivência familiar e comunitária, e proteção contra a exploração e a Lei nº 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), estabelece a obrigação dos Estados e Municípios de criar políticas de proteção à criança e adolescente, traçando diretrizes gerais para a proteção dos direitos

fundamentais dessa faixa etária e prevê medidas para a prevenção de abusos, violência e exploração infantil.

Políticas públicas de Atendimento à criança e adolescente são desenvolvidos para garantir o cumprimento dos direitos fundamentais dessa faixa etária. Estes serviços incluem serviços de saúde, educação, lazer, cultura, profissionalização, proteção social e proteção contra a exploração. Os programas de desenvolvimento infantil e adolescente são desenvolvidos para assegurar o cumprimento dos direitos fundamentais dessa faixa etária. Estes programas incluem programas de prevenção e promoção da saúde, educação, lazer, cultura, profissionalização, proteção social e proteção contra a exploração.

As políticas de atendimento à criança e adolescente são fundamentais para garantir o cumprimento dos direitos fundamentais, sendo os serviços de atendimento e programas de desenvolvimento infantil e adolescente imprescindíveis, para garantir o cumprimento dos direitos fundamentais da população infanto-juvenil.

O reordenamento institucional do Poder Judiciário contou a colaboração expressiva dos Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente instalados em várias cidades do Brasil na década de oitenta, que juntamente com o movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente reivindicava a posição política necessária para a efetivação dos direitos infanto-juvenis e o oferecimento dos serviços necessários à consolidação das políticas de atendimento (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 163).

Quanto às políticas de proteção à criança e adolescente, procuram garantir o direito destes indivíduos ao desenvolvimento saudável, e ao acesso aos serviços necessários para o seu bem-estar. Estas políticas também estabelecem mecanismos de proteção para prevenir e combater a violência e a exploração de crianças e adolescentes. Neste capítulo, serão avaliadas as políticas de proteção à criança e ao adolescente no Brasil, analisando como as leis e os mecanismos de proteção afetam o desenvolvimento destes indivíduos. Além disso, também discutiremos como a implementação destas políticas pode ser melhorada para garantir o direito de crianças e adolescentes a uma vida saudável e segura.

As políticas de proteção não possuem o condão de exercer atividades relacionadas a políticas de justiça, e, sim, de atuar na proteção do cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes e na modificação imediata de todas as práticas violadoras de direitos inerentes a infância e de fiscalização dos serviços prestados pelas entidades de atendimento (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2018, p. 307).

A Constituição Federal que estabeleceu o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para garantir direitos fundamentais destes indivíduos, também estabelece medidas de proteção para prevenir e combater a violência contra crianças e adolescentes. A lei também estabeleceu o Conselho Nacional dos Direitos da criança e do adolescente (CONANDA) para supervisionar a implementação das políticas de proteção a estes indivíduos. O CONANDA também é responsável por monitorar os direitos de crianças e adolescentes, bem como por fiscalizar as medidas de proteção.

A política de proteção assegura um conjunto de procedimentos administrativos para a garantia de direitos da criança e do adolescente. Estes mecanismos incluem a criação de serviços de aconselhamento, como o Programa de Aconselhamento à Vítima, bem como a criação de centros de acolhimento para crianças e adolescentes vítimas de violência e exploração. Além disso, as políticas também estabelecem mecanismos para facilitar o acesso destes, a serviços de saúde, educação e emprego. Estes serviços são fundamentais para garantir o direito de crianças e adolescentes ao desenvolvimento saudável e ao acesso a serviços de qualidade.

Entretanto, há muitos desafios na Implementação de Políticas Públicas embora existam leis e mecanismos para proteger crianças e adolescentes, a sua implementação ainda é um desafio. A falta de recursos, a falta de consciência social e a falta de profissionais qualificados para o trabalho com estes indivíduos são alguns dos principais obstáculos à implementação de políticas de proteção. Além disso, as políticas também enfrentam desafios de implementação devido ao seu caráter complexo. A natureza multifacetada destas políticas, torna difícil para os governos implementá-las de forma adequada.

Políticas de proteção à criança e ao adolescente são fundamentais para garantir o direito destes indivíduos a um desenvolvimento saudável. Apesar dos desafios para implementação, é necessário que os governos invistam na implementação destas políticas para garantir que crianças e adolescentes tenham acesso a serviços de qualidade e sejam protegidos contra a violência e a exploração.

Ainda, para falar sobre políticas de justiça à criança e adolescente, a Constituição Federal de 1988 trouxe inovações significativas para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Nesse sentido, foi regulamentada a política de proteção integral à criança e ao adolescente, a qual passou a ser a base para a

adoção de políticas públicas que visam à garantia dos direitos destes públicos. A partir deste contexto, o objetivo aqui é discutir as políticas de justiça à criança e adolescente, considerando os direitos previstos na Constituição Federal, e compreendem uma série de ações, em âmbito nacional, estadual e municipal, que visam assegurar o direito destes públicos à saúde, à educação, à cultura, à lazer, à profissionalização, à liberdade, à igualdade, à segurança e à proteção contra toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Ainda, estas políticas buscam assegurar a participação destes públicos nos processos decisórios que os afetam, buscando fortalecer a autonomia destes grupos ao garantir o direito à informação e à escolha. No que diz respeito as Políticas de Combate às Violações dos Direitos da criança e do adolescente, o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê a criação de conselhos de direitos, no âmbito municipal, estadual e federal, que visam à prevenção e à repressão de violações dos direitos da criança e do adolescente, bem como à defesa dos interesses destes grupos.

Além disso, há ações específicas destinadas ao combate às violações dos direitos da criança e do adolescente, como, por exemplo, o estabelecimento de programas de prevenção à violência doméstica, a regulamentação dos serviços de acolhimento, a garantia de atendimento especializado para crianças e adolescentes em situação de violência, entre outros.

A políticas de justiça à criança e adolescente são fundamentais para a defesa dos direitos destes grupos e para a garantia de sua proteção contra toda forma de violação. É necessário que estas políticas sejam implementadas de forma eficaz, garantindo a realização dos direitos previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, e prevê o acesso à justiça juvenil para as crianças e os adolescentes. Esta justiça especializada tem como princípio a proteção dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes. Para garantir este acesso à justiça, se prevê a criação de comarcas judiciárias e promotorias de justiça especializadas, delegacias de proteção à criança e adolescente e conselhos tutelares.

3 O SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS

O Sistema de Garantias de Direitos Humanos da criança e adolescente é o conjunto de mecanismos e instrumentos legais que asseguram o direito à vida, à saúde, à educação, à proteção e ao desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. Embora os direitos humanos sejam aplicáveis a todos os seres humanos, é especialmente importante garantir que as crianças e adolescentes os recebam, pois são os mais vulneráveis. A Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU, que entrou em vigor em 1990, estabeleceu o marco legal para os direitos humanos das crianças e adolescentes, e a Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU estabelece a obrigação de Estados de assegurar os direitos humanos das crianças e adolescentes.

O Sistema de Garantias de Direitos Humanos da criança e adolescente foi criado para garantir que esses direitos sejam aplicados de forma justa e equitativa. O sistema é composto de várias partes, todas trabalhando em conjunto para garantir os direitos humanos das crianças e adolescentes.

Esse reordenamento institucional proposto no sistema de garantias adotado pelo Direito da Criança e do Adolescente é responsável por substituir definitivamente as políticas sociais centralizadoras, burocráticas e compensatórias que agravavam ainda mais o processo de exclusão de crianças e adolescentes, por políticas sociais de caráter emancipatório (LIMA; VERONESE, 2012).

Primeiro, o Estado tem a obrigação de cumprir os direitos humanos das crianças e adolescentes, estabelecidos pela Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU. Isso significa que o Estado deve assegurar que as crianças e adolescentes tenham acesso a direitos como alimentação adequada, educação de qualidade, saúde adequada e proteção contra a exploração e abuso.

Em segundo lugar, o Estado deve implementar políticas e leis que protejam e promovam os direitos humanos das crianças e adolescentes. Por exemplo, leis que criminalizem o abuso infantil, trabalho infantil, a exploração sexual de crianças e adolescentes e a exposição de crianças à violência. Além disso, o Estado deve criar mecanismos para garantir que as crianças e adolescentes possam exercer seus direitos. Por exemplo, os Estados devem garantir que as crianças e adolescentes tenham acesso a serviços de saúde, educação, justiça e proteção. Os Estados

também devem criar mecanismos de monitoramento para garantir que os direitos das crianças e adolescentes sejam respeitados.

O Estado deve criar mecanismos para assegurar que as crianças e adolescentes possam usar seus direitos. Por exemplo, assegurando que elas possam participar de decisões que as afetam e acessar mecanismos de justiça para proteger seus direitos. É uma obrigação dos Estados cumprirem os direitos estabelecidos pela Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU, por meio da implementação de políticas e leis, criação de mecanismos para garantir que as crianças e adolescentes possam exercer seus direitos e criação de mecanismos de monitoramento para garantir que esses direitos sejam respeitados.

É essencial que os Estados cumpram seu dever de garantir os direitos humanos das crianças e adolescentes para assegurar o desenvolvimento saudável e integral dessas pessoas. Para o efetivo funcionamento do Sistema de Garantia dos Direitos da criança e do adolescente, há necessidade do pleno funcionamento da rede de proteção à criança e ao adolescente com todos os atores assumindo as responsabilidades que lhes são inerentes, conforme o disposto na Resolução 113/2006 do CONANDA, que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da criança e do adolescente, assim como o protagonismo das ações protetivas, bem como, ações *preventivas*, as quais precisam ser implantadas, nos moldes do previsto no art. 14, da Lei nº 13.257/2016 - Marco Legal da Primeira Infância.

O não funcionamento efetivo do Sistema de Garantias de Direitos requer a aplicação de medidas pelo Conselho Tutelar, ao qual caberá apenas fiscalizar o atendimento prestado, o qual deve ficar a cargo dos órgãos, programas e serviços competentes, zelando pela sua qualidade e eficiência, observando o disposto nos artigos 95 c/c 90, §3º, inciso II, do ECA (BRASIL, 1990).

A municipalização do atendimento e a respectiva descentralização dos recursos públicos para o atendimento da criança e do adolescente não seriam suficientes se não houvesse mecanismos específicos de deliberação, controle e monitoramento das políticas de atendimento nos municípios. Isso se faz necessário devido à desastrosa experiência do sistema da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, que não garantia a participação popular, sendo mantido pelo controle centralizado de um pequeno grupo dirigente e, na maioria das vezes, reproduzido nas instâncias locais (CUSTÓDIO; VERONESE, 2013, p. 169).

Por fim, importante esclarecer que, o acionamento indiscriminado do Conselho Tutelar, é o resultado da falha do Sistema de Garantia e a rede de proteção, na garantia do atendimento à população infanto-juvenil, em cumprimento de seus deveres para com as crianças/adolescentes/famílias, que por força de Lei, possuem o direito de serem protegidas por meio das Políticas Públicas de atendimento ofertadas por parte do Estado (*lato sensu*), as quais necessitam estar à disposição, decorrente da *necessidade* do indivíduo, e não da aplicação de uma *medida* a todo momento e instante, banalizando essa importante ação, independentemente do acionamento do órgão de defesa e/ou da aplicação de qualquer medida por parte deste.

3.1 POLÍTICA PÚBLICA DE ATENDIMENTO

O disposto no artigo 86, esclarece que “[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.” (BRASIL, 1990). O atendimento aos direitos da criança e do adolescente, é efetivado por atores que atuam nas políticas públicas que atendem crianças e adolescentes, através de ações governamentais e não governamentais, conforme dispõe o citado artigo 86, as quais possuem ligação com a questão do atendimento infanto-juvenil e, em razão disso, conhecimento das reais necessidades das crianças e dos adolescentes.

Os sistemas de garantias estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente muito mais do que harmonia, certamente, guardam entre si implicações funcionais (atribuições, competências e responsabilidades) de necessariedade mútua e recíproca, vale dizer, apenas se pode devidamente reconhecer um sentido normativo das regras pertinentes e contidas em cada um daqueles subsistemas, quanto, e, tão-somente referenciar-se mutuamente, segundo a própria sistematicidade estabelecida, haja vista que tais vínculos se operam pelo sentido, orientação e conteúdo (substância) agregados, analiticamente aos desdobramentos possíveis de serem reconhecidos como protetivos e emancipatórios destas novas subjetividades precisamente pela pertinência que guardam com a Doutrina da Proteção Integral (RAMIDOFF, 2011, p. 44-45).

Ainda, no artigo 87 do ECA, dispõem sobre as linhas de ação da política de atendimento a crianças e adolescentes, destacam-se: as políticas sociais básicas; os serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e redução de violações de direitos, seus agravamentos e/ou suas reincidências; os serviços especiais de prevenção e atendimento médico e

psicossocial às vítimas de negligência, de exploração, de abuso, de maus-tratos, de crueldade e de opressão; e outros. Dentre as diretrizes da política de atendimento, importante destacar: a municipalização do atendimento; a criação dos conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente; a descentralização político-administrativa; a integração operacional dos órgãos que integram o Sistema de Garantia de Direitos, dentre outros (BRASIL, 1990).

Nesse sentido é imperioso que se impulsione os grandes eixos norteadores da Lei n. 8.069/90: o da descentralização e o da participação. A implementação deste primeiro princípio – descentralização – deve resultar numa melhor divisão de tarefas, empenhos, entre a União, os Estados e os Municípios, no cumprimento dos direitos sociais. No que tange à participação, esta importa na atuação sempre progressiva e constante da sociedade em todos os campos de ação. Portanto, é necessária a construção de uma cidadania organizada, isto é, a própria sociedade a mobilizar-se. Eis aí o porquê do grande estímulo que o Estatuto da Criança e do Adolescente dá às associações, na formulação, reivindicação e controle das políticas públicas (VERONESE, 2019, p. 34).

Segundo o artigo 259, parágrafo único do ECA, é dever do Estado, em todas as suas esferas, organizar seus mais diversos órgãos, programas e serviços, realizar o atendimento de crianças, adolescentes e seus responsáveis que, em conformidade ao art. 226, *caput* e §8º, da Carta Magna, garante a família o direito à proteção especial por parte do Poder Público, e tanto o ECA quanto outras Leis correlatas, asseguram uma série de mecanismos de proteção destinados, especificamente, aos pais/responsável e outros membros da família da criança/adolescente com seus direitos ameaçados ou violados, sendo o dever de agir do Estado, garantido pelo art. 227, *caput*, da Constituição Federal, o qual trouxe de forma reflexa, o mesmo texto constante no art. 4º, *caput*, do ECA.

Nos casos de ameaças ou de violação de direitos de crianças e adolescentes, são os equipamentos dos serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que executarão o atendimento socioassistencial, visando cessar referidas ameaças ou violações, e esses atendimentos são direitos constitucionais, e regulado pela Lei Orgânica de Assistência Social, Lei Nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, que estabeleceu a assistência social como um direito do cidadão e um dever do Estado, sendo realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade que tem como intuito a realização do atendimento das necessidades básicas (BRASIL, 1993).

Art. 2º. A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais (BRASIL, 1993).

As políticas sociais básicas constituem linhas de ação da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (artigo 87, I, do ECA):

O princípio da ênfase nas políticas sociais básicas visa promover o reordenamento institucional, promovendo 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 (CUSTÓDIO, 2009, p. 36).

O Sistema de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente abrange, assim, todas as pessoas e organizações, sejam elas públicas ou privadas, que têm como finalidade a realização dos direitos das crianças e adolescentes. De acordo com Custódio (2009), o sistema de proteção é fundamentado nos princípios que orientam a atuação do Estado, com foco na descentralização e na colaboração entre os diversos participantes que constituem sua estrutura, visando a superação das antigas abordagens intervencionistas, “restritas à imposição das práticas de governo, bem como das lógicas lineares de ação que transferem responsabilidades de um órgão para outro, burocratizando o sistema, e historicamente atingindo poucos resultados” (CUSTÓDIO, 2009).

Embora a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente tenham abordado a ideia de um sistema de garantias, a sua organização não foi detalhadamente regulamentada por essas normas, e sua estrutura foi desenvolvida com base em interpretações doutrinárias. Em 2006, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) emitiu a Resolução 113, que estabeleceu

os critérios para a criação e fortalecimento de um sistema de garantia de direitos para crianças e adolescentes.

No artigo 5º da Resolução 113/2006, fica estabelecido que as entidades da sociedade civil e o setor público, ao colaborarem na formação do sistema de garantia de direitos, devem trabalhar em conjunto, abrangendo três categorias estratégicas: defesa, promoção e fiscalização dos direitos humanos das crianças e adolescentes. No entanto, a classificação proposta pelo CONANDA é considerada insuficiente quando se analisa sua aplicação nos municípios. É importante observar que as resoluções emitidas pelo CONANDA são de natureza recomendatória para os estados e municípios, em respeito ao princípio de descentralização político-administrativa. No entanto, vale ressaltar que as resoluções do CONANDA têm caráter obrigatório no âmbito das políticas federais do governo.

Portanto, ao reconhecer a abrangência da responsabilidade compartilhada nos direitos das crianças e adolescentes, que envolve a família, o Estado e a sociedade, a sugestão é que um sistema de garantia de direitos seja estruturado em três níveis: atendimento, proteção e justiça. Isso implica, conforme as observações de Veronese (2015), “implica repensar toda lógica assistencial e protetiva para a infância e repensar o papel das políticas públicas, e por fim prevê que haja uma integração operacional do sistema, mais precisamente sob a perspectiva do trabalho em rede.” Essas três dimensões compõem o que entendemos como a proteção integral dos direitos das crianças e adolescentes, atribuindo responsabilidades aos diferentes níveis governamentais.

No atual contexto, o cerne do Sistema de Garantias de Direitos se baseia nas políticas de atendimento, que englobam uma variedade de serviços, programas e projetos destinados às crianças e adolescentes, categorizados em níveis de proteção básica e especial, fundamentados nas garantias previstas no artigo 227 da Constituição Federal.

É importante salientar que o Sistema de Garantias de Direitos teve sua origem organizacional na reformulação das estratégias de políticas públicas no final do século XX, em um período de democratização. Durante esse período, as políticas de atendimento, anteriormente desarticuladas e carentes de organização, necessitavam de um referencial sistemático para sua implementação.

Nas décadas de 1970 e 1980, o cenário social brasileiro testemunhou manifestações populares que desempenharam um papel crucial no processo de

redemocratização do país, culminando na abertura da Assembleia Constituinte responsável pela Constituição atual. A participação direta da população em várias comissões da Constituinte resultou na inclusão de um amplo conjunto de garantias de direitos e liberdades individuais na Constituição, bem como na garantia de mecanismos de participação direta e indireta dos cidadãos na administração pública.

Em um Estado brasileiro democrático, o poder político se manifesta de três maneiras: por meio da democracia representativa, que é a forma mais evidente de participação política, permitindo a legitimação dos representantes do Poder Executivo e Legislativo pelo voto popular; por meio da democracia semidireta, prevista nos artigos 14, incisos I, II e III da Constituição Federal, que estabelecem o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular; e por meio da democracia participativa, na qual a sociedade civil participa diretamente na formulação de políticas e no controle das ações governamentais. A relevância dos conselhos gestores de políticas públicas está diretamente ligada a essa terceira dimensão da democracia participativa.

Assim, “no modelo representativo os partidos políticos se voltam para a conquista e preservação do poder. A crescente profissionalização da política e a comercialização das campanhas eleitorais aumentam o fosso entre representantes e representados. São as associações, organizações e movimentos da sociedade civil que irrigam com suas reivindicações a esfera pública, contrapondo-se ao poder da mídia, do governo e do mercado”. (VIEIRA, 2001).

Para abordar essa questão de maneira diferente, em contraposição a esse modelo de representação, que é percebido como falho na representação efetiva da vontade do povo, optou-se por fortalecer a participação direta da sociedade civil organizada como uma forma de recuperar os espaços para o engajamento político, considerando que “democracia representativa é indispensável e insubstituível nas sociedades contemporâneas” (BENEVIDES, 2003).

Nesse contexto específico, encontram-se os conselhos de gestão de políticas públicas, que desempenham um papel fundamental na asseguarção dos direitos por meio da participação ativa da população na determinação das necessidades que guiam a elaboração das políticas governamentais. Em conformidade com o artigo 204 da Constituição Federal, esses conselhos operam com base nos princípios da descentralização política e administrativa, bem como da participação da sociedade na formulação e supervisão das políticas e ações em todos os níveis.

As características essenciais dos conselhos, ligadas à formulação de políticas públicas e à supervisão das ações governamentais, se baseiam em sua função deliberativa. Essa função permite tanto a livre seleção de seus membros quanto a autonomia na tomada de decisões, as quais terão impacto na atuação dos membros do Poder Executivo. O reforço dos padrões de participação social nos processos de tomada de decisões políticas e na promoção de uma cidadania efetiva foi ampliado por meio da publicação do Decreto 8.243, datado de 23 de maio de 2014, pela Casa Civil da Presidência da República, que instituiu a Política Nacional de Participação Social.

Este decreto não introduz novos métodos de participação, mas esclarece as formas já estabelecidas por lei. Portanto, a Política Nacional de Participação Social tem como meta fortalecer e coordenar os mecanismos e órgãos democráticos no processo de cooperação entre o governo e a sociedade civil. O artigo 2º do Decreto estabelece a caracterização das formas de participação social no processo de formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Entre as formas delineadas, encontra-se a definição de sociedade civil, que engloba cidadãos, grupos, movimentos sociais, sejam eles formalmente constituídos ou não, bem como redes sociais e suas organizações.

Portanto, "a sociedade civil representa os diversos modos pelos quais os interesses e valores da cidadania se organizam em uma sociedade para direcionar suas ações em prol de políticas sociais e públicas, protestos sociais, manifestações simbólicas e pressões políticas" (WARREN, 2006).

Há o reconhecimento dos conselhos de políticas públicas constituídos como órgãos colegiados, sendo deliberativos ou consultivos, e que promovem o diálogo entre sociedade civil e governo nos processos decisórios das políticas públicas nas diversas instâncias governamentais, ou seja, "trata-se de canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos" (GOHN, 2007, p. 7). Nesse contexto, também podem-se agrupar os fóruns interconselhos como instâncias de formulação e aprimoramento da intersetorialidade e transversalidade das políticas públicas.

A Política Nacional de Participação Social (PNPS) estabelece diretrizes para as conferências nacionais de políticas públicas, as quais são reconhecidas como espaços legítimos de envolvimento. Elas reúnem diversos segmentos importantes

para promover discussões, elaboração e avaliação das ações do Estado, criando uma conexão entre as demandas apresentadas e as necessidades com base em suas orientações, metas e iniciativas.

As conferências nacionais, um dos mecanismos participativos mais importantes do Brasil, consolidam-se e se fortalecem como espaços de debate, concertação, construção de consensos, estabelecimento de pactos e correção de rumo das políticas públicas. Elas possibilitam a participação de atores tradicionalmente excluídos dos espaços de atuação política. O processo de diálogo e compartilhamento de decisões entre atores da sociedade civil e governos municipais, estaduais e federal, envolvidos nos mais diversos temas abordados nas conferências, é um dos grandes avanços da democracia brasileira. Pode-se afirmar que as mais importantes e bem-sucedidas políticas e ações do governo federal nos últimos dez anos foram originadas ou aperfeiçoadas nos debates realizados nas conferências. O sentido principal dos instrumentos de gestão participativa é ampliar a base de conhecimento, planejamento e sustentação das políticas públicas, que, cada vez mais, deixam de ser um assunto reservado a especialistas e tornam-se patrimônio de toda a sociedade (AVRITZER; SOUZA, 2013, p. 2)

As audiências públicas e as consultas públicas, já estabelecidas e em uso em várias ocasiões no Brasil, permitem que a população participe nos processos de tomada de decisão e contribuam com informações para a melhoria do planejamento, controle e avaliação das políticas públicas. A Política Nacional de Participação Social (PNPS) também prevê a implementação de ouvidorias públicas no nível federal, as quais servirão como canais de controle e participação social, recebendo denúncias, reclamações, sugestões e outros tipos de feedback relacionados às políticas e serviços públicos. Adicionalmente, a PNPS reconhece o potencial dos ambientes virtuais de participação social como meios inovadores de interação social para aprimorar as ações e estreitar os laços com a sociedade civil.

Todos esses mecanismos são essenciais para a formulação de políticas públicas que sejam sensíveis às necessidades da sociedade, solidificando, assim, a participação social como um direito dos cidadãos. Nesse contexto, as diretrizes gerais da Política Nacional de Participação Social fundamentam-se no direito à informação, no estímulo à educação para uma cidadania ativa, no fortalecimento dos mecanismos de controle, na valorização da diversidade sociocultural por meio da abordagem complementar e interdisciplinar, bem como na integração das formas de democracia representativa, participativa e direta (BRASIL, POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, 2014).

No âmbito das políticas públicas para crianças e adolescentes no Brasil, esse processo está alinhado com a Constituição Federal e as disposições específicas do Estatuto da Criança e do Adolescente. Pode-se afirmar que o Estatuto trouxe à tona um novo sistema de garantias, promovendo a colaboração entre a família, o Estado, a comunidade e a sociedade em geral para assegurar os direitos fundamentais da infância. Essa abordagem, juntamente com o princípio da descentralização político-administrativa, confere competências aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente para tomar decisões sobre a política de atenção à infância no âmbito municipal.

O princípio da descentralização político-administrativa, conforme estabelecido no artigo 88, I, do Estatuto da Criança e do Adolescente, concentra sua atenção no nível municipal, onde a maioria das ações relacionadas às políticas públicas deve ser desenvolvida. Nesse contexto, "essa proximidade com a população local torna a ação política mais sensível às demandas e facilita o controle das políticas sociais voltadas para crianças e adolescentes" (SIERRA, 2002, p. 4).

A articulação desse sistema, comprometido com o melhor interesse da criança e a proteção integral, levou à criação de novas instituições, com destaque para os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. Como espaços principais para a formulação, discussão e controle das políticas públicas voltadas para a população infantil, os Conselhos de Direitos devem ser estabelecidos em níveis municipal, estadual e federal, sem hierarquia entre essas instâncias. O Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA) é responsável por fornecer diretrizes que orientam a atuação dos conselhos estaduais e municipais.

Quando falamos em romper com a doutrina menorista, não estamos apenas tratando de uma questão linguística, mas sim de uma transformação que terá impacto em todo o processo de geração de conhecimento, práticas e promoção de ações, serviços, políticas e programas que devem levar em consideração as categorias de crianças e adolescentes em toda a sua complexidade, reforçando a proteção integral, a prioridade absoluta e o reconhecimento da condição de pessoa em desenvolvimento.

Nesse contexto, houve a necessidade de reestruturar sua organização legal, institucional e social, o que refletiu na abordagem sugerida por Castanha (2002). Essa transformação envolveu uma mudança no conteúdo, na metodologia e na gestão, conforme explicado pela autora.

[...] enfrentar e trabalhar as contradições de uma institucionalidade formal fundada em valores democráticos e de cidadania, contrapondo a uma realidade de cultura política clientelista e fisiológica, de polarização entre ricos e pobres de aprofundamento das desigualdades no âmbito social, regional, político e econômico, além das diferenças de gênero e raça/etnia é o grande desafio para o Estado brasileiro e para o movimento social em favor da infância e adolescência no Brasil. (CASTANHA, 2002, p. 7)

No que se refere ao conteúdo, foi necessário reorganizar as normas com base no reconhecimento das crianças e dos adolescentes como detentores de direitos, uma vez que não era adequado manter as antigas doutrinas menoristas que estavam em vigor no Brasil. A mudança no método implicou em superar práticas assistencialistas, conservadoras, intervencionistas, discriminatórias, promotoras de repressão e violência nas políticas de atendimento, visando garantir e proteger os direitos das crianças e dos adolescentes. Quanto à gestão, as políticas públicas deixaram de ser centralizadas e passaram a ser desenvolvidas como resultado das necessidades locais, levando em consideração as particularidades de cada região. Elas foram construídas em conjunto com a população, resultado de conferências, fóruns e demandas dos conselhos, e foram produtos da descentralização político-administrativa.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, no artigo 88, II, estipula a criação de Conselhos de Direitos em todos os níveis de governo, compostos por representantes tanto de órgãos governamentais quanto de organizações da sociedade civil. Cabe a esses conselhos "deliberar e fiscalizar o conjunto de políticas públicas básicas, serviços especializados e todas as ações governamentais e não-governamentais direcionadas ao atendimento de crianças e adolescentes" (CUSTÓDIO, 2006, p. 180-181).

Diferentemente de outros conselhos, o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente não está limitado a uma única política setorial. Ele estabelece que as políticas sob sua jurisdição devem priorizar absolutamente o público infantojuvenil em todas as políticas públicas, conforme determinação legal.

Seguindo essa linha de pensamento, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente terá, entre suas atribuições, a responsabilidade de "monitorar e deliberar sobre as políticas municipais relacionadas a crianças e adolescentes em todas as áreas, incluindo saúde, educação e assistência social. Ele atuará na coordenação institucional e intersetorial, especialmente em relação aos

direitos da criança e do adolescente, conduzirá uma avaliação dos planos de atendimento, proteção, promoção e defesa dos direitos dessa população e administrará o Fundo da Infância e Adolescência, como definido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente."

O fortalecimento das políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes no âmbito municipal apresenta um conjunto de desafios que dependem da colaboração intersetorial e do reforço da rede de atendimento a essa população, com a participação integrada de organizações governamentais, não governamentais e da comunidade. O Direito da Criança e do Adolescente emerge como uma alternativa viável, incorporando "uma nova perspectiva multidisciplinar e democrática, que coloca a participação de diversos atores sociais no cerne do processo. Além disso, atribui responsabilidades ao Estado, à família e à sociedade na promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes" (SOUZA, 2008).

A realização de políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes requer, sem dúvida, o reforço dos conselhos de direitos, especialmente em seu potencial papel decisório. Isso significa que quando se promove um sistema de gestão descentralizada das políticas públicas para crianças e adolescentes, está se reafirmando o compromisso estabelecido tanto na legislação estatutária quanto na constitucional, que coloca o interesse superior das crianças e adolescentes em destaque.

Nesse contexto, é incumbência dos conselhos de direitos da criança e do adolescente elaborar uma agenda que esteja alinhada com as necessidades específicas de suas comunidades locais. Além disso, reforça-se a importância de os conselhos promoverem iniciativas voltadas para a prevenção e erradicação do trabalho infantil, incluindo a criação de um plano municipal com metas específicas para abordar esse problema.

Além do plano municipal, a Resolução número 171/2014 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) estabeleceu diretrizes para a construção e deliberação de um Plano Decenal de Direitos Humanos de Criança e Adolescentes nos conselhos distritais, municipais e estaduais. Isso reafirma a visão de que se está criando uma política que transcende os governos e se torna uma política de Estado, em conformidade com a Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

Portanto, uma Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes reúne ações que cruzam diferentes setores, levando em consideração as adversidades e desigualdades sociais, com o objetivo de fornecer elementos para enfrentar esses desafios. Essa política deve abranger as condições essenciais para garantir os direitos básicos de todos os cidadãos, garantindo a universalidade dos direitos sociais. O plano, por sua vez, implica estabelecer objetivos, metas e ações em um período determinado. Esse plano deve ser construído em conjunto com a comunidade, incorporando a participação social em seu desenvolvimento.

Portanto, a criação de uma rede eficaz para implementar políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes deve ser planejada com base na contribuição de diversos setores representativos da sociedade, incluindo famílias, organizações governamentais e não governamentais, programas, políticas sociais, bem como conselhos tutelares e de direitos. Conforme destacado por Veronese (2015), os conselhos de direitos têm como objetivo efetivar as garantias advindas da doutrina da proteção integral, deliberando sobre programas, projetos e ações capazes de atender às necessidades específicas das crianças e adolescentes em suas comunidades locais.

Vale a pena mencionar que existem outros fatores políticos que complicam a eficácia do Conselho, tais como as orientações políticas dos partidos que estão no poder do Estado e as habilidades sociais dos conselheiros. Nesse sentido, os partidos que reconhecem e apoiam a legitimidade da participação da sociedade civil tendem a respeitar a autonomia dos Conselhos de Direitos. Em contrapartida, aqueles que não aceitam esse tipo de participação tendem a interferir na atuação dos conselhos. Como indicado por Sierra (2002, p. 3), "Alguns políticos acreditam que a implementação das políticas para crianças e adolescentes é responsabilidade das secretarias governamentais e não de um grupo de pessoas organizadas em torno da defesa do Estatuto".

Além das dificuldades de natureza ideológica resultantes da influência política, existem também desafios relacionados à falta de recursos orçamentários para executar as deliberações do Conselho, ainda, "o reconhecimento dos municípios enquanto entes autônomos e a descentralização dos serviços públicos, na Constituição de 1988, não foi acompanhada de igual descentralização tributária. Esta situação cria uma relação de dependência às esferas estaduais e federal que levam

os municípios a um extremo quadro de escassez de recursos”. (MORAES, 1999, p. 113)

Pode-se observar que a insuficiência de recursos orçamentários destinados ao respaldo do planejamento e execução de políticas também representa um obstáculo para assegurar os direitos das crianças e adolescentes. Essa questão, frequentemente destacada nos debates dos Fóruns da Sociedade Civil Organizada, reflete o desrespeito ao princípio fundamental da prioridade absoluta e à falta de interesse na concretização das deliberações dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

Dois elementos de relevância surgem neste contexto: primeiro, a gestão orçamentária dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, na qual não existe a exigência de alocação mínima de recursos ou de repasses compulsórios por parte do governo. Segundo, e talvez mais crucial, é a preservação da natureza deliberativa dos conselhos.

Outro ponto fundamental envolve a prevalência do sistema de democracia representativa, que muitas vezes gera resistência à atuação dos Conselhos, principalmente devido à aceitação, na cultura política dominante dos partidos políticos, de que a participação da sociedade civil nesses órgãos carece de legitimidade. Para esses setores, os conselhos ocupam uma posição secundária na esfera política, sendo considerados ilegítimos por não participarem de processos eleitorais. Isso, em última instância, reflete a resistência à aceitação desses espaços de participação direta (SIERRA, 2002). Dado que o sistema político é predominantemente baseado na representação, os Conselhos têm a responsabilidade de atuar como planejadores e fiscalizadores da implementação de políticas de atendimento que estejam alinhadas com os direitos inerentes à dignidade humana.

Portanto, a política de atendimento desempenha um papel fundamental no contexto da prestação integral de assistência a crianças e adolescentes, pois requer a promoção de ações coordenadas e estratégias planejadas em colaboração com os órgãos de gestão para abordar os desafios enfrentados em âmbito municipal e, assim, garantir os direitos humanos das crianças e adolescentes.

Por fim, destaca-se, que “[...] as políticas públicas devem levar em consideração o melhor interesse da criança e do adolescente, e sua instrumentalização requer a efetivação plena do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente” (SOUZA, 2016, p. 80), em que os Conselhos de Direitos

se comprometem, dessa forma, com a oferta de uma política de atendimento adequada às necessidades das crianças e dos adolescentes.

3.2 POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO

É imprescindível a compreensão do real conceito e aplicação da medida de proteção à criança, ao adolescente e suas famílias/responsáveis, pois, a exata compreensão sobre o que consiste uma medida de proteção, àquelas previstas no art. 101, do ECA. Há um senso comum dando espaço para divergências conceituais que, na prática, reconhece, equivocadamente, a aplicação de medidas, pelo Conselho Tutelar, como sendo condição necessária à intervenção protetiva estatal.

A implementação dos direitos das crianças e adolescentes foi designada como uma responsabilidade compartilhada envolvendo a família, a sociedade e o Estado. No entanto, quando essas partes se mostrarem negligentes, ameaçadoras ou infringirem os direitos estipulados pelas leis constitucionais e estatutárias, no contexto da aplicação dos princípios subjacentes à desjurisdicionalização, é incumbência abordar tais conflitos inicialmente no âmbito administrativo.

Conforme indicado por Lima (2001, p. 282), a desjurisdicionalização é um elemento central na teoria jurídica relacionada aos direitos da criança e do adolescente, especialmente dentro do contexto principiológico, que visa a efetivação da cidadania, pois “implica em trocar o sinal dessa atitude concentradora, reduzindo ao máximo o envolvimento do sistema de justiça com questões que demandam tratamento político-administrativo”.

A concepção fundamental da cidadania, engloba o direito de possuir direitos, e os direitos humanos são considerados um elemento essencial da cidadania, não como um fim em si, mas sim como um princípio elevado, já que sua negação impacta diretamente a própria natureza humana.

Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, foram estabelecidos os Conselhos Tutelares como órgãos administrativos centrais para a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes. De acordo com a definição de Pereira (2008, p. 563), esses conselhos representam um indicador da maturidade democrática, pois sua estrutura se molda de acordo com as necessidades da comunidade local, com o propósito de oferecer soluções ágeis para os conflitos que

ameaçam ou violam os direitos desses jovens, transformando as práticas burocráticas. Nesse contexto, o Conselho Tutelar.

[...] reflete uma sociedade democrática moderna, por além de ser representativa, apresenta características de ser social, participativa e pluralista. Social, porque visa à correção de graves injustiças e desigualdades sociais. Participativa, porque exige que, cada vez mais, setores mais amplos da sociedade civil passem da posição de espectadores passivos para a de agentes responsáveis pelas soluções e medidas que atendam às necessidades da sociedade, isto é, passem da posição de súditos para a de cidadãos. Pluralista, porque o pluralismo é uma decorrência da liberdade, onde, de um lado, está o respeito às opiniões e pensamentos divergentes e, de outro o reconhecimento da multiplicidade de organizações, interesses e forças da sociedade, com grupos e movimentos sociais. (PEREIRA, 2008, p. 572)

Dessa forma, a regulamentação estatutária estabeleceu o Conselho Tutelar como um órgão permanente, autônomo e desprovido de jurisdição, responsável por assegurar a observância dos direitos das crianças e adolescentes dentro da área municipal à qual está vinculado. É importante ressaltar as três características fundamentais definidas pelo legislador para os Conselhos Tutelares. Em primeiro lugar, sua permanência implica que, uma vez estabelecido por meio de legislação municipal, não pode ser dissolvido, garantindo, assim, sua continuidade e disponibilidade constante para lidar com situações que envolvam ameaças ou violações dos direitos (SOUZA; SOUZA, 2010).

No que se refere à autonomia, houve uma inovação significativa introduzida pelo legislador no que diz respeito ao Conselho Tutelar, ao conferir-lhe autonomia funcional. Essa autonomia implica independência nas deliberações, ou seja, o Conselho Tutelar não está sujeito à administração pública nem a seus interesses. No entanto, é fundamental destacar que o Conselho Tutelar é um órgão público financiado pelo poder público local e vinculado à administração pública, embora não subordinado hierarquicamente. Portanto, a autonomia não significa total liberdade, mas sim a execução do que a lei determina (SOUZA; SOUZA, 2010).

A terceira característica dos Conselhos Tutelares é sua natureza não jurisdicional, o que significa que, além de não fazer parte do Poder Judiciário, não é responsável por julgar disputas de interesses, mas sim por proteger os direitos das crianças e adolescentes. Nos casos em que a solução administrativa não seja possível ou não esteja dentro de sua competência, o Conselho Tutelar deve encaminhar o caso ao sistema de justiça (SOUZA; SOUZA, 2010).

O Conselho Tutelar opera como um órgão colegiado, conferindo-lhe uma importância especial. Quando o legislador concebeu o Conselho Tutelar, sua intenção era criar um grupo de cinco pessoas que, por meio de decisões coletivas, determinaria a melhor medida administrativa para um caso específico. Assim, a validade das decisões do Conselho Tutelar é reconhecida somente por meio de deliberação colegiada e pode ser revisada pela autoridade judicial somente a pedido da parte interessada.

Políticas públicas de proteção à infância correspondem às estratégias, ações e medidas que visam à promoção, proteção e defesa dos direitos das crianças, adolescentes e jovens em todas as esferas da vida, sendo os Conselhos Tutelares instância administrativa primordial à proteção dos direitos de crianças e adolescentes. Neste sentido, o Conselho Tutelar

[...] reflete uma sociedade democrática moderna, por além de ser representativa, apresenta características de ser social, participativa e pluralista. Social, porque visa à correção de graves injustiças e desigualdades sociais. Participativa, porque exige que, cada vez mais, setores mais amplos da sociedade civil passem da posição de espectadores passivos para a de agentes responsáveis pelas soluções e medidas que atendam às necessidades da sociedade, isto é, passem da posição de súditos para a de cidadãos. Pluralista, porque o pluralismo é uma decorrência da liberdade, onde, de um lado, está o respeito às opiniões e pensamentos divergentes e, de outro o reconhecimento da multiplicidade de organizações, interesses e forças da sociedade, com grupos e movimentos sociais (PEREIRA, 2008, p. 572).

Ainda, o Conselho Tutelar é estabelecido como um órgão colegiado, conferindo-lhe significativa importância. Quando o legislador concebeu o Conselho Tutelar, sua intenção era criar um grupo de cinco indivíduos que, por meio de decisões coletivas, determinariam a melhor medida administrativa para cada caso específico. Nesse contexto, a validade das resoluções do Conselho Tutelar é reconhecida somente após deliberação colegiada e, somente mediante solicitação da parte interessada, poderão ser objeto de revisão pela autoridade judicial.

O Conselho Tutelar, como um órgão de nível municipal, é composto por um colegiado de cinco Conselheiros Tutelares, eleitos através de votação universal não obrigatória. Sua principal responsabilidade é atender a crianças, adolescentes e suas famílias, tomando as medidas adequadas para proteger os direitos da criança e do adolescente sempre que estes direitos forem ameaçados ou violados, seja pelos

pais, responsáveis ou devido à própria conduta, aplicando medidas de proteção dispostas nos incisos I a VII do artigo 101 do ECA, quais sejam:

- I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente;
- V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- VII - acolhimento institucional.

Importa registrar que a medida de acolhimento institucional é excepcional, e será aplicada apenas nos casos em que não exista outra possibilidade de manutenção da criança ou do adolescente no grupo familiar; é uma situação de caráter emergencial, não se confundindo com a suspensão ou a destituição do poder familiar.

De igual modo, o Estatuto da Criança do Adolescente definiu ao Conselho Tutelar medidas aplicáveis aos pais e responsável para garantia da proteção à criança e ao adolescente, dispostas no artigo 129:

- I - encaminhamento a serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família;
- II - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- III - encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;
- IV - encaminhamento a cursos ou programas de orientação;
- VII - Advertência.

As medidas mencionadas possuem natureza administrativa, e a sua inobservância acarreta a caracterização de infração administrativa, conforme estabelecido no artigo 249 do ECA, que estipula: “Sanção - aplicação de multa no valor de três a vinte salários de referência, com o dobro em caso de reincidência”. A responsabilidade pela criação do Conselho Tutelar foi atribuída ao município, devendo ser efetivada por meio de uma lei, em virtude da natureza pública e do interesse local desse serviço. Embora o Estatuto da Criança e do Adolescente tenha estabelecido a obrigatoriedade de criação em 1990, é relevante notar que mais de 50% dos

Conselhos Tutelares somente foram instituídos após uma década da promulgação dessa legislação estatutária.

Ainda, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu, principalmente no artigo 136, as principais responsabilidades do Conselho Tutelar. É relevante realizar uma avaliação dessas responsabilidades e como estão relacionadas com a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Quando o Estatuto da Criança e do Adolescente incorporou o termo 'atender' em seus dispositivos, ficou explícito que essa ação se refere a receber queixas, informações, reivindicações e solicitações de crianças, adolescentes, suas famílias e da comunidade, quando estes têm seus direitos ameaçados e violados, como descrito no artigo 95. Portanto, é fundamental distinguir a atuação do Conselho Tutelar da política de atendimento. Uma situação irregular comum envolve o Ministério Público, que ocasionalmente ordena ao Conselho Tutelar que realize visitas domiciliares semanais por um período de seis meses, enviando relatórios com base no artigo 136, I, do Estatuto da Criança e do Adolescente, o que é equivocado. Nesse caso, a responsabilidade recai sobre a equipe técnica do Ministério Público ou está sujeita à política de atendimento da municipalidade. O papel do Conselho Tutelar é informar os encaminhamentos e acompanhar as ações promovidas pelo Ministério Público.

Portanto, ao definir a categoria 'atender', é fundamental ressaltar que, se o Conselho Tutelar receber uma denúncia ou informação sobre ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente, ele deve investigar as informações, orientar os pais e responsáveis sobre os direitos violados ou ameaçados e aplicar as medidas apropriadas aos infratores.

O Conselho Tutelar tem a competência de solicitar os serviços que julgar necessários para remediar a violação ou ameaça de direitos, que podem envolver as áreas da saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança. Portanto, enfatiza-se a importância do Conselho Tutelar nessa nova dinâmica, permitindo a resolução de conflitos e violações de direitos no âmbito administrativo. Nesse sentido, Moraes (1992) esclarece que:

Requisição é o ato de determinar uma medida, praticado por quem tem autoridade para isso. Existe um princípio constitucional (art. 5º II, C.F.) que diz: ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei. Assim sendo, o Conselho só pode compelir alguém a fazer ou deixar de fazer alguma coisa se houver uma lei que o autorize. Pois o Estatuto (art. 136 - III "a") dá poderes ao Conselho para requisitar

serviços públicos. Que serviços? Aqueles que, pela Constituição, por outras leis e pelo Estatuto, são devidos à criança, ao adolescente e à sua família. [...] o Estatuto veio para introduzir novos usos, hábitos e costumes no âmbito da sociedade política e juridicamente organizada. E tudo começa quando, tendo repartições públicas praticado o velho uso, hábito, costume da não oferta ou da oferta irregular do serviço devido, o cidadão ofendido passa a praticar o novo hábito de defender o seu direito. Para a defesa de direitos do cidadão, no âmbito administrativo (não no jurisdicional) ou para simplesmente promover a execução de suas decisões.

Uma das atribuições mais significativas do Conselho Tutelar, de acordo com o artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, é oferecer suporte ao poder público na elaboração da proposta orçamentária para os planos e programas de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes. O legislador estatutário atribuiu aos conselhos tutelares a importante tarefa de contribuir para a inclusão de políticas públicas relacionadas a crianças e adolescentes, especialmente durante as etapas de formulação dos Planos Plurianuais (PPA), das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Para assegurar a disponibilidade dos serviços de atendimento direto, que são essenciais e adequados, o Poder Executivo local deve alocar recursos financeiros destinados ao financiamento da política de atendimento. Portanto, cabe ao Conselho Tutelar identificar suas necessidades e demandas específicas, a fim de incluí-las nos programas e planos de políticas públicas municipais, como salientado por Souza (2008).

Nesse contexto, é importante ressaltar que as ações de proteção dos direitos da criança e do adolescente realizadas pelo Conselho Tutelar complementam as decisões dos Conselhos de Direitos, que desempenham o papel de instâncias deliberativas das políticas públicas. Quando se faz necessário o afastamento de uma criança ou adolescente do convívio familiar, o Conselho Tutelar tem a responsabilidade de comunicar essa decisão ao representante do Ministério Público, fornecendo a devida justificativa. No entanto, os casos de suspensão e destituição do poder familiar devem ser avaliados pela autoridade ministerial somente após esgotadas as alternativas para manter a criança ou o adolescente na família natural.

Em relação aos limites geográficos de atuação do Conselho Tutelar, eles estão definidos no artigo 147 do Estatuto da Criança e do Adolescente. O conselho atuará com base no domicílio dos pais ou responsáveis, ou no local onde a criança ou adolescente se encontra. Portanto, como um órgão municipal, o Conselho Tutelar tem jurisdição apenas sobre o território do município em questão. Antes de intervir em

casos de ameaça ou violação de direitos, o órgão deve verificar se a criança ou adolescente em questão pertence ao município e, se for o caso, tomar as medidas de proteção necessárias e encaminhamentos conforme as diretrizes da política de atendimento.

É necessário que, a partir de uma política pública intersetorial, se aponte de forma clara papéis/responsabilidades, com ações articuladas conforme dispõe o art. 86 do ECA, com fluxos e protocolos de atendimento os quais devem ser debatidos e, conjuntamente construídos, resultando em Resoluções do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Constitui-se como objetivo da PNAS:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2005, p. 26).

A intervenção protetiva estatal, não pode estar condicionada a aplicação de medidas pelo Conselho Tutelar, nem mesmo pela autoridade judiciária, considerando que, logo após tomada a decisão pelo profissional técnico de referência que irá realizar o diagnóstico/atendimento preliminar, este deverá encaminhar a criança/adolescente/família, dando a devida continuidade no atendimento prestado, e eficácia plena. As medidas de proteção previstas em Lei, em especial as no art. 101, incisos I a VII do ECA), em regra, devem corresponder programas/serviços específicos, executados por entidades governamentais ou não governamentais, como parte da política de atendimento à criança e ao adolescente deliberada pelo CMDCA, perante o qual devem ser formalmente levados a registro, uma vez que sua execução precisa ser feita com responsabilidade, por meio de profissionais qualificados referenciados, a disposição 24h, para que possam ser acionados a qualquer tempo, pela autoridade competente, para que o pronto atendimento e providências cabíveis sejam tomadas, cessando as ameaças ou violações noticiadas, possibilitando o pronto restabelecimento do direito.

[...] os direcionamentos das políticas públicas estão intrinsecamente vinculados à própria qualidade de vida dos cidadãos. É no embate relacional da política pública entre governo e sociedade que se dará a ratificação ou o combate ao processo de exclusão social em curso. Pensar na política pública

a partir do território exige também um exercício de revisita à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território. A perspectiva de totalidade, de integração entre os setores para uma efetiva ação pública, vontade política de fazer valer a diversidade e a inter-relação das políticas locais (KOGA, 2003, p. 25).

Assim, se faz necessário a execução de referidas medidas por profissionais técnica, referenciados e capacitados, não podendo ficar a cargo de qualquer ator, os quais aplicarão suas habilidades técnicas, precedidas de um planejamento criterioso, aplicadas no caso concreto, avaliando a melhor forma de abordagem, para o estabelecimento de vínculo com a criança e adolescente atendido, de modo que estes se sintam, de fato, protegidos a partir dessa intervenção, bem como, consentindo todo o acolhimento recebido.

Por isso, a construção de uma rede atuante na efetivação das políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente deve ser planejada a partir dos diversos segmentos representativos da sociedade (famílias, entidades governamentais, não governamentais, programas, políticas sociais, conselho tutelar e de direitos), dinâmica que permite e fortalece as políticas locais (SOUZA, 2016, p. 239).

Por fim, é extremamente importante que, entre os atores do Sistema de Garantias de Direitos sejam estabelecidos canais de comunicação e espaços próprios para o diálogo interinstitucional que cada caso requer, ferramentas importantes para a identificação de possíveis falhas na continuidade dos atendimentos, com a necessária solução, seja no plano individual, seja no âmbito coletivo, procurando sempre aperfeiçoar o atendimento prestado, contemplando os interesses das crianças e adolescentes atendidos.

3.3 POLÍTICA PÚBLICA DE JUSTIÇA

Quanto a Política Pública de Justiça, compreendem os órgãos do sistema de justiça, em especial a Defensoria Pública, o Ministério Público e o Poder Judiciário - Justiça da Infância e da Juventude, com atuação de caráter excepcional, com a devida justificativa e fundamentação para o acionamento, bem como, a Justiça Criminal, para a responsabilização criminal/penal dos agentes violadores, aplicando, ainda se necessário, as medidas protetivas referidas no art. 21, incisos I a III, da Lei nº 13.431/2017.

A política de justiça implica na partilha de responsabilidades entre os componentes do sistema de justiça, com ênfase em instituições como a Defensoria Pública, o Ministério Público e o Poder Judiciário, com o objetivo de proteger e assegurar os direitos humanos de crianças e adolescentes. Essa política se materializa na promoção do acesso à justiça e no reconhecimento da condição de sujeitos de direitos.

Quando se aborda a política de justiça relacionada aos direitos humanos de crianças e adolescentes, é essencial considerar a prestação da tutela jurisdicional em situações nas quais esses direitos são ameaçados ou violados e não podem ser resguardados pelas medidas administrativas aplicadas pelo Conselho Tutelar. Além disso, é importante observar as implicações estabelecidas nos artigos 225 a 258 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que tratam de crimes e infrações administrativas (de acordo com Custódio, 2006).

Veronese (2016) destaca três motivações fundamentais para a conformidade da legislação estatutária com as atuais diretrizes processuais relacionadas à tutela jurisdicional de interesses individuais, difusos e coletivos.

Primeiro, ao contemplar os meios judiciais garantidores dos interesses da criança e do adolescente, sobretudo no que diz respeito aos coletivos e difusos, percebe-se que a natureza privatista do direito processual está sendo objeto de profundas modificações, as quais remetem à necessidade de superação de determinadas estruturas tradicionais. Por conseguinte, a Lei nº 8.069/90, ao admitir o ingresso em juízo dos mais variados tipos de demandas que visem à proteção de seus interesses, importa um significativo avanço no campo processual, uma vez que não está presa à ideia de procedimento, de rito, considerando merecedor de atenção o conteúdo do direito que está sendo pleiteado. Segundo, ao se preocupar com o tema do acesso à Justiça, está a nova Lei atenta ao fato de que hoje a garantia desse acesso se constitui num dos mais elementares direitos, pois a sociedade pouco a pouco passou a compreender que não mais é suficiente que o ordenamento jurídico contemple direitos, antes é imprescindível que estes sejam efetivados, sendo que a propositura em juízo é, portanto, um dos mecanismos que visam à sua aplicabilidade. Terceiro, o acesso à Justiça na interposição de interesses afetos à criança e ao adolescente se constitui, ainda, em mais um fator a corroborar o processo de transformação do próprio Poder Judiciário, o qual passa a ser um instrumento de expansão da cidadania. Isso se dá porque, da antiga posição de árbitro de litígios de natureza intersubjetiva, agora é chamado a posicionar-se diante de situações de caráter transindividual, como o são os direitos sociais.

Destaca-se o artigo 141 do Estatuto da Criança e do Adolescente, “o qual não pode ser entendido como mera capacidade de ingressar em juízo, tem em seu

fundamento a necessidade de uma maior politização por parte das camadas populares” (VERONESE, 2013, p. 52).

Além disso, a assistência judiciária gratuita é garantida a todos que dela necessitem, e quando não é fornecida pela Defensoria Pública, advogados nomeados assumem essa função. Além disso, as custas e emolumentos em ações judiciais de competência da Justiça da Infância e da Juventude são isentos, a menos que haja litigância de má-fé (conforme estabelecido no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990).

O sistema de justiça passou por uma reorganização institucional devido ao direito da criança e do adolescente, o que resultou na modificação dos métodos de atuação, conteúdos e na gestão das políticas públicas, rompendo com a intervenção anterior dos antigos "juízes de menores". Essa reorganização incluiu a chamada desjudicialização, na qual as práticas administrativas não estão mais sob a jurisdição do Poder Judiciário, mas sim sob a responsabilidade do Conselho Tutelar. É importante destacar que o sistema de justiça atua na área da infância e adolescência apenas para resolver conflitos e garantir direitos violados pelos responsáveis, família, Estado ou sociedade, seja por ações ou omissões, ou quando o sistema de promoção e proteção falha (de acordo com Pereira, 2000).

O acesso à justiça é um princípio e um direito fundamental garantido tanto constitucionalmente quanto pelo Direito da Criança e do Adolescente. Esse acesso se estende não apenas à Justiça da Infância e Juventude, mas também aos demais órgãos do Poder Judiciário, sejam eles a justiça comum ou especializada, assim como ao Ministério Público e à Defensoria Pública (conforme argumentado por Custódio, 2009).

Os órgãos do Poder Judiciário compartilham competência, conforme a interpretação do Estatuto, que permite o acesso ao Poder Judiciário por meio de qualquer um de seus órgãos, incluindo todos aqueles mencionados no artigo 92 da Constituição Federal. Em situações específicas de violação de direitos, como o trabalho infantil, a competência recai sobre a Justiça dos Estados, a Justiça Federal e a Justiça do Trabalho (conforme explicado por Veronese, 1997).

Conforme Custódio (2009), o sistema de justiça desempenha um papel suplementar, visando proteger os direitos fundamentais de crianças e adolescentes sempre que a sociedade, família e Estado, por ação ou omissão, ameaçam ou violam

os direitos dessa população, e quando o sistema de atendimento e proteção não age de forma adequada e imediata.

O acionamento das políticas públicas de Justiça deve conter informações completas e objetivas, referente ao que se pretende da referida medida, com embasamento técnico e jurídico, sem os quais, restará prejudicada e pretendida decisão favorável, “o qual não pode ser entendido como mera capacidade de ingressar em juízo, tem em seu fundamento a necessidade de uma maior politização por parte das camadas populares” (VERONESE, 2019, p. 52).

Vale ressaltar que, é possível que violações sejam praticadas por autoridades ou representantes dos Sistemas de Justiça e de Segurança Pública, em virtude da ausência da aplicação das normas legais e técnicas, assim como dos fluxos e protocolos preestabelecidos, qual o art. 13, parágrafo único, da Lei nº 13.431/2017, além da morosidade em dar ao caso a solução cabível (BRASIL, 2017).

Veronese (2019) traz três importantes motivações quanto à conformidade da legislação estatutária nas atuais diretrizes processuais relativas à tutela jurisdicional dos interesses individuais, difusos e coletivos:

Primeiro, ao contemplar os meios judiciais garantidores dos interesses da criança e do adolescente, sobretudo no que diz respeito aos coletivos e difusos, percebe-se que a natureza privatista do direito processual está sendo objeto de profundas modificações, as quais remetem à necessidade de superação de determinadas estruturas tradicionais. Por conseguinte, a Lei nº 8.069/90, ao admitir o ingresso em juízo dos mais variados tipos de demandas que visem à proteção de seus interesses, importa um significativo avanço no campo processual, uma vez que não está presa à ideia de procedimento, de rito, considerando merecedor de atenção o conteúdo do direito que está sendo pleiteado. Segundo, ao se preocupar com o tema do acesso à Justiça, está a nova Lei atenta ao fato de que hoje a garantia desse acesso se constitui num dos mais elementares direitos, pois a sociedade pouco a pouco passou a compreender que não mais é suficiente que o ordenamento jurídico contemple direitos, antes é imprescindível que estes sejam efetivados, sendo que a propositura em juízo é, portanto, um dos mecanismos que visam à sua aplicabilidade. Terceiro, o acesso à Justiça na interposição de interesses afetos à criança e ao adolescente se constitui, ainda, em mais um fator a corroborar o processo de transformação do próprio Poder Judiciário, o qual passa a ser um instrumento de expansão da cidadania. Isso se dá porque, da antiga posição de árbitro de litígios de natureza intersubjetiva, agora é chamado a posicionar-se diante de situações de caráter transindividual, como o são os direitos sociais.

Durante os atendimentos das demandas recebidas pelo judiciário, cotidianamente tem ocorrido o acionamento, por este, dos equipamentos do Poder

Público municipal e/ou do Conselho Tutelar, com a finalidade de dar suporte e diligenciar junto aos autos, no entanto, importante lembrar que, a autoridade judiciária deve observar os dispostos nos artigos 150 e 151 do ECA, os quais preveem a contratação, pelo Poder Judiciário, de *equipes técnicas interprofissionais* para assessorar os Juízes com atuação em matéria de infância e juventude (BRASIL, 1990), e o art. 5º, da Lei nº 12.318/2010, que dispõe sobre a alienação parental, e serve de parâmetro para o nível de cautela e critério que uma avaliação técnica necessita, não podendo ser feita por qualquer um e/ou de forma meramente superficial - garantindo a nomeação de *perito* ou *equipe multiprofissional*, para apurar a ocorrência ou não da violência, bem como, apontar, se necessário, qual/quais das “*medidas*” previstas no art. 6º da referida Lei se mostram mais adequadas ao caso concreto (BRASIL, 2010).

O artigo 148 do ECA determina ser competência da Justiça da Infância e Juventude, conhecer as ações civis, sejam fundadas em interesses individuais, difusos ou coletivos de crianças e adolescentes, conforme artigo 209; conhecer as ações e aplicar as medidas cabíveis em entidades de atendimento eivadas de irregularidades; aplicar as penalidades administrativas devidas em casos de violação de norma de proteção à criança ou adolescente; e conhecer os casos e aplicar as medidas cabíveis, sempre que encaminhados pelo conselho tutelar.

Importante destacar que, os casos judicializados não desobrigam a rede de proteção a manutenção dos atendimentos desligando-os dos serviços, devendo estes garantirem o restabelecimento e a plena efetivação dos direitos da criança/adolescente atendida, sendo este um dever institucional, assegurando que não ocorram novas violações e/ou violações reincidentes, em especial, nos casos de acolhimento institucional, contribuindo com informações atualizadas, completas e qualificadas que se mostrem relevantes à solução no âmbito judicial, devendo ocorrer por iniciativa da própria rede.

Em relação a atuação da autoridade judiciária e o dirigente da entidade de acolhimento, importante destacar que não há subordinação entre estes, nem mesmo em relação aos demais atores da rede de proteção à criança e adolescente, no entanto, a morosidade das decisões judiciais causando prejuízo ou, aquelas que não correspondem aos interesses dos acolhidos, devem ser questionadas entre os atores da rede intersetorial, obtidos por meio de informações de ordem técnica das diversas fontes proveniente do protagonismo da rede de proteção em busca da proteção

integral da população infanto-juvenil atendida, ou, por meio dos recursos cabíveis junto ao poder judiciário, sem os quais, não atendendo os interesses da criança e adolescentes, ainda incorrem na prática de violência institucional e/ou, revitimização apontadas da Lei n. 13.431/2017.

A Justiça da Infância e Juventude, cujos critérios e competências para sua criação estão estabelecidos no artigo 145 do Estatuto da Criança e do Adolescente, exige dos estados e do Distrito Federal a criação de "varas especializadas e exclusivas da infância e juventude, com proporção determinada pelo número de habitantes, além da provisão de infraestrutura e regulamentação para atendimento, inclusive em plantões" (conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990).

No que se refere à competência da Justiça da Infância e Juventude, o artigo 148 do Estatuto estabelece que é responsabilidade dela conhecer ações civis, sejam baseadas em interesses individuais, difusos ou coletivos de crianças e adolescentes, obedecendo ao que é estabelecido no artigo 209. Além disso, essa instância deve lidar com ações e aplicar as medidas adequadas em entidades de atendimento que apresentem irregularidades, bem como impor penalidades administrativas em casos de violações das normas de proteção à criança ou ao adolescente. Ainda, a Justiça da Infância e Juventude deve conhecer dos casos e aplicar as medidas cabíveis quando encaminhados pelo Conselho Tutelar (conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990).

Diante do princípio de inércia que rege o Poder Judiciário, o qual significa que este Poder não age de maneira autônoma, é importante destacar que a jurisdição depende de estímulo externo. A Constituição Federal de 1988 lista especificamente atividades e instituições essenciais para a atividade jurisdicional, classificando-as como funções fundamentais para tornar possível a atividade jurisdicional. Entre essas funções, encontram-se tanto aquelas de caráter público quanto privado, incluindo a atuação do Ministério Público, que é descrito nos artigos constitucionais de 127 a 130.

O estabelecimento do Ministério Público como uma instituição permanente e essencial para a função jurisdicional do Estado, com a responsabilidade de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme o disposto no artigo 127 da Constituição Federal de 1988, enfatiza a importância da sua atuação como guardião não apenas da justiça legal, mas também da ordem jurídica mais ampla, incluindo seus valores fundamentais e a

eficácia das normas. Essa concepção implica que o Ministério Público seja um defensor da justiça política, promovendo o processo democrático legítimo.

Os interesses sociais e individuais indisponíveis atribuem ao Ministério Público a função de defesa da justiça social. Os interesses sociais são qualidades ou situações jurídicas e políticas que orientam os interesses da sociedade ou de uma parte significativa dela. Muitas vezes, esses interesses dependem de políticas redistributivas para efetivar os direitos estabelecidos nas normas constitucionais, cuja titularidade é difusa ou coletiva. A tutela ministerial oferece os meios adequados para efetivar esses interesses, uma vez que os poderes estabelecidos muitas vezes resistem a isso (conforme Santos, 2007).

De maneira semelhante, os interesses individuais indisponíveis, que representam direitos que não podem ser renunciados e frequentemente envolvem indivíduos sem a capacidade de exercer plenamente seus direitos, ou grupos sociais unidos por uma causa jurídica comum (interesses individuais homogêneos), encontram no órgão ministerial a proteção de seus direitos fundamentais. Esses interesses individuais indisponíveis estão intrinsecamente relacionados aos interesses sociais, vinculando-se à importante atividade social que é uma missão do Ministério Público (conforme explicado por Custódio, 2009).

Devido à sua função institucional de garantir a realização de objetivos elevados, ou seja, de preservar e promover valores fundamentais do ordenamento constitucional, a Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público um tratamento especial, concedendo-lhe autonomia para seus membros e independência em relação aos demais Poderes estabelecidos, reforçando assim sua posição institucional. É importante observar que, devido a essa natureza, o Ministério Público é situado fora das estruturas dos poderes estatais.

No que se refere às suas funções institucionais, o artigo 129 da Constituição Federal lista um conjunto de funções que serve como exemplo, mas é importante destacar que a Constituição e a legislação complementar estabelecem outras funções, todas elas alinhadas com os princípios fundamentais de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

- I - Promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - Zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia;

- III - Promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - Promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V – Defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - Expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - Exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - Requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - Exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

O Ministério Público tem a competência de zelar pela concretização dos direitos de crianças e adolescentes, e ainda atuar de maneira a efetivar as atribuições do artigo 201, em cujo rol se encontram as relevantes competências e instrumentos para sua atuação.

Art. 201. Compete ao Ministério Público:

[...]

V - promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência, inclusive os definidos no art. 220, § 3º inciso II, da Constituição Federal;

VI - instaurar procedimentos administrativos e, para instruí-los:

- a) expedir notificações para colher depoimentos ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela polícia civil ou militar;
 - b) requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades municipais, estaduais e federais, da administração direta ou indireta, bem como promover inspeções e diligências investigatórias;
 - c) requisitar informações e documentos a particulares e instituições privadas;
- VII - instaurar sindicâncias, requisitar diligências investigatórias e determinar a instauração de inquérito policial, para apuração de ilícitos ou infrações às normas de proteção à infância e à juventude;

VIII - zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis;

[...]

X - representar ao juízo visando à aplicação de penalidade por infrações cometidas contra as normas de proteção à infância e à juventude, sem prejuízo da promoção da responsabilidade civil e penal do infrator, quando cabível;

XI - inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de que trata esta Lei, adotando de pronto as medidas

administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidades porventura verificadas;

XII - requisitar força policial, bem como a colaboração dos serviços médicos, hospitalares, educacionais e de assistência social, públicos ou privados, para o desempenho de suas atribuições. [...] (BRASIL, ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990)

A atuação do Ministério Público merece destaque no tocante à violação dos direitos da criança e do adolescente, pois é sua competência apurar a denúncia de casos por meio de inquérito civil público; firmar termos de ajustamento de conduta (TAC), com vistas a regularizar situações de ameaça ou violação de direitos e, ainda, impetrar Ação Civil Pública, instrumento eficiente na garantia integral de atendimento de crianças e adolescentes. Esta atuação e os instrumentos que disponibiliza demonstram que o órgão ministerial integra as searas de proteção, controle e fiscalização de todas as situações que envolvam direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Nesse diapasão, a ação civil pública visa resguardar os interesses difusos e coletivos, enquanto o termo de ajustamento de conduta, em etapa anterior à judicialização da situação de violação de direito, é o instrumento por meio do qual o denunciado compromete-se a sanar a irregularidade por ele cometida.

Por fim, é importante dar ênfase à previsão constitucional que criou a Defensoria Pública, órgão que passa a integrar o sistema de justiça como função essencial para o acesso à justiça para crianças e adolescentes. Salienta-se que o artigo 141, *caput* e §1º, do Estatuto da Crianças e do Adolescente igualmente fazem referência à defensoria dativa, ao incluir a possibilidade de atuação de advogados nomeados.

Como responsável pela orientação jurídica e defesa daqueles considerados vulneráveis em todos os graus de atuação junto ao Poder Judiciário, com autonomia funcional e administrativa, nos moldes do disposto no artigo 134 da Constituição Federal de 1988, a Defensoria Pública é responsável pela assistência jurídica integral e gratuita à população, especialmente para os economicamente vulneráveis, sem condições de arcar com as despesas de serviço análogo, nos moldes do artigo 5º, LXXIV (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

A inclusão da Defensoria Pública na Constituição Federal de 1988 e sua previsão estatutária representa significativo avanço para o direito da criança e do adolescente, tendo em vista o histórico de leis que desconsideravam a sua condição de sujeitos de direitos, dispensando a presença de advogados nos casos envolvendo

crianças e adolescentes. Como exemplo, o já revogado Código de Menores, em seu artigo 93, dispensava a presença e participação do advogado nos procedimentos disciplinados por esta lei e determinava que a prerrogativa da presença de um defensor seria dos pais, se assim o desejassem.

Na seara internacional, as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regras de Beijing), em seu item 7.1, já apontavam a importância da assistência judiciária enquanto garantia processual (ONU, 1985).

O Estatuto da Criança e do Adolescente é explícito quanto à necessidade do advogado para intervir nos trâmites, tendo esta prerrogativa tanto crianças e adolescentes quanto seus pais ou terceiro que comprove legítimo interesse na solução da controvérsia levada ao Judiciário, de acordo com o artigo 206. Contrariamente ao antigo Código de Menores, o artigo 207 afirma que “Nenhum adolescente a quem se atribua a prática de ato infracional, ainda que ausente ou foragido, será processado sem defensor” (BRASIL, ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990).

Por fim, a contradição está nos casos em que o adolescente autor de ato infracional nas audiências de apresentação ao Ministério Público em grande parte dos casos não está constituído de advogado, momento em mais se aplica as medidas socioeducativas, constitutivas da remissão cumulativa com as medidas em meio aberto. A ação articulada entre Defensoria Pública, Ministério Público e Poder Judiciário constitui o centro da política de justiça que se configura na última instância de concretização dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

4 O CONSELHO TUTELAR COMO ESPAÇO DEMOCRÁTICO NA GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A Constituição Federal de 1988 é o principal marco jurídico para o estabelecimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil. Nesses direitos está o direito à proteção, à participação, à educação, à saúde, entre outros. Nesse contexto, surge a figura do Conselho Tutelar, que tem a finalidade de proteger os direitos das crianças e dos adolescentes, bem como fiscalizar as políticas públicas voltadas para a infância e juventude. Neste capítulo, abordaremos o papel dos Conselhos Tutelares como um espaço democrático na garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes, que envolvem a participação efetiva das pessoas, sua proteção, seu desenvolvimento, sua saúde e outros direitos fundamentais.

O Conselho Tutelar é uma instituição criada com a finalidade de fiscalizar e proteger os direitos das crianças e dos adolescentes. É formado por cinco membros, eleitos pelo voto popular, e tem a responsabilidade de atuar como um órgão de defesa dos direitos da infância e da juventude, através da fiscalização das políticas públicas para crianças e adolescentes. A participação dos membros do Conselho Tutelar na garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes é um dos principais elementos de um espaço democrático. A participação efetiva dos membros do Conselho no desenvolvimento e na proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes é essencial para a garantia da democracia e para a promoção da justiça social.

Kaminski (2001) explica que o Conselho Tutelar deve agir quando todas as instâncias (famílias, Estado e sociedade) forem omissas nos seus deveres. Esta omissão se daria após procurados todos os recursos necessários para efetivação do direito violado, e, por conseguinte, sua negativa.

No mesmo sentido, Marques (2006, p. 451) indica que o Conselho Tutelar é órgão da sociedade, composto por cidadãos da comunidade, que tem como função executar as decisões da política de atendimento e os direitos assegurados no art. 227 da CF, requisitando serviços e acionando a Justiça para garantir esses direitos.

Essa posição do Conselho Tutelar provoca a efetiva mudança social, promove a instalação do novo, e trabalha a CONSCIÊNCIA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE ENQUANTO CIDADÃOS. O Conselho Tutelar não é eminentemente técnico, para enfrentar questões técnicas, e sim essencialmente político, para enfrentar questões políticas. É um mobilizador,

um articulador, um verdadeiro *conselheiro*, que define as coisas em *Conselho* e com fundamento na sua representação e no seu saber popular e comunitário. A intenção do legislador ao conceber a atuação do Conselho Tutelar não expressa somente um otimismo exagerado ao prever soluções a partir de uma nova instituição em substituição a instituições velhas e fracassadas em seus propósitos. Trata-se de apostar definitivamente na capacidade do povo para resolver os seus próprios problemas (COSTA, 2002).

E ainda:

Os Conselhos Tutelares se constituem num dos grandes desafios do Estatuto da Criança e do Adolescente. [...] trata-se, portanto, de um órgão municipal: autônomo, isto é, desvinculado de outros órgãos da administração pública; permanente, uma vez que sua existência não pode sofrer interrupção e sequer depender de definições de interesses político-partidários; não jurisdicional, o que significa que não tem competência para aplicar sanção punitiva e trata-se, enfim, de um órgão colegiado, uma entidade de deliberação coletiva (VERONESE, 2006, p. 116).

Uma das principais responsabilidades dos Conselhos Tutelares é a proteção dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes. Os membros dos Conselhos Tutelares devem atuar para promover e garantir que as crianças e os adolescentes tenham acesso aos direitos humanos, como o direito à saúde, à educação, à liberdade de expressão, à liberdade de culto e à liberdade de reunião. Além disso, os Conselhos Tutelares também têm a responsabilidade de fiscalizar as políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, para garantir que essas políticas estejam adequadas às necessidades das crianças e dos adolescentes.

Os Conselhos Tutelares também têm a responsabilidade de promover o desenvolvimento dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes. Isso significa que eles devem atuar para garantir que as crianças e os adolescentes tenham acesso à educação, à cultura, ao lazer, à cultura de paz e à liberdade de expressão. Além disso, os Conselhos Tutelares também devem promover o acesso das crianças e dos adolescentes às informações sobre seus direitos, para que eles possam exercer plenamente seus direitos. Conclusão, o Conselho Tutelar é um importante instrumento na garantia dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes. Como um espaço democrático, os Conselhos Tutelares têm a responsabilidade de proteger os direitos humanos das crianças e dos adolescentes, bem como de promover o desenvolvimento desses direitos. Além disso, os membros dos Conselhos Tutelares também têm a responsabilidade de fiscalizar as políticas públicas voltadas para

crianças e adolescentes, para garantir que essas políticas estejam adequadas às necessidades das crianças e dos adolescentes.

A Lei 8.069/1990, cria o Conselho Tutelar, sendo este um marco na Política de Atendimento à criança e ao adolescente no Brasil, fundamental para o estabelecimento da Doutrina Jurídica da Proteção Integral. Conforme o art. 131 o “Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei” (BRASIL, 1990), e ao criar o Conselho Tutelar, o legislador estatutário estabeleceu, também, suas atribuições de forma que o órgão tem autonomia para agir de acordo com tais atribuições pré-estabelecidas no art. 136 do ECA, sendo este, espaços públicos que promovem a articulação entre o poder público e a sociedade, promovendo um debate sobre a imprescindibilidade do controle social no Brasil, assegurando os direitos da criança e do adolescente, quando violados.

Considerando a relevância do Órgão de Proteção, como instrumento para o exercício do controle social, e, o desconhecimento desta relevância pela sociedade e muitos atores que atuam no sistema de garantias de direitos humanos de crianças e adolescente, há necessidade urgente de divulgação da atuação deste órgão de defesa, extremamente importante para o fortalecimento e efetivação das políticas públicas voltadas a população infanto-juvenil, bem como, a sua atuação promovendo a articulação intersetorial entre todas as políticas públicas, demonstrando sua relevância à sociedade e os seus benefícios para a população em geral, principalmente às crianças e adolescentes.

E quando o município não ofertar os programas previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente,

[...] o Conselho Tutelar deverá comunicar ao responsável pelo serviço de assistência social que a não-oferta daqueles serviços ameaça ou viola os direitos infanto-juvenis. Caso haja resistência na implementação desses serviços, o Conselho Tutelar deverá informar ao Ministério Público o não-atendimento de sua requisição, ocasião em que o Promotor de Justiça da Infância e da Juventude poderá propor a ação civil pública, com fundamento no arts. 208 e ss. do ECA (LIBERATI, 2002, p. 154).

O Conselho Tutelar deve, para o exercício adequado dessa atribuição, conhecer os procedimentos relativos à elaboração dos Planos Plurianuais (PPA), das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO); das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) que concretizam os objetivos e metas previstas nos PPAs.

É nas leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA) que a participação da população mostra-se obrigatória tanto na fase de elaboração, coordenada pelo Poder Executivo, quanto na discussão dos respectivos projetos de lei, o que acontece no Poder Legislativo, caracterizando uma discussão especial relativa a essas matérias (HERMANY, 2006, p. 1738).

Assim, o Conselho Tutelar constitui-se um canal de interlocução entre sociedade civil e Estado, Órgão de Defesa municipal do Sistema de Garantias de Direitos Humanos de Criança e Adolescentes – Sistema de Garantias de Direitos, é um colegiado composto por 5 membros escolhidos pela sociedade, através do voto direto, não obrigatório, em processo de escolha unificado, para um mandato de 4 (quatro) anos, permitida a recondução ilimitada, passando por novos processos de escolha conforme prevê o artigo 132 da Lei n. 8.069/90. Ainda, no caso de vacância de um dos membros, há a necessidade de processo de escolha suplementar nos mesmos moldes do processo unificado, a fim de respeitar a composição, obrigatória, dos 5 (cinco) membros do colegiado. Importante ressaltar que, no caso de o Colegiado não conter a composição obrigatória, cabe ao poder judiciário o zelo pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes, aplicando as medidas de proteção necessárias, conforme disposto no ECA.

Konzen (2012, p. 5) observa que:

A autonomia do Conselho Tutelar, em geral, é vista como sinônimo tão-somente de autonomia funcional, ou seja, em matéria de sua competência, quando delibera ou quando toma decisões, quando age ou quando aplica medidas, não está sujeito a qualquer interferência externa, a qualquer tipo de controle político ou hierárquico. As decisões de natureza administrativa são irrecorríveis, somente podendo ser questionadas e revistas em ação.

A independência do Conselho Tutelar, de maneira geral, é comumente entendida como equivalente apenas à independência no desempenho de suas funções. Isso significa que, dentro de sua área de autoridade, ao deliberar, tomar decisões ou implementar medidas, o Conselho Tutelar não está sujeito a influências externas, interferências políticas ou supervisão hierárquica. As resoluções de caráter administrativo são finais, podendo apenas ser examinadas e reavaliadas através de ação legal.

Nesse sentido, explica Moraes (1992, p. 253):

Ao tratar da não-jurisdicionalidade, cabe destacar que, com a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, há uma mudança significativa nas atividades do Poder Judiciário com relação à infância e à adolescência, que até então centrava em julgar os “menores em situação irregular”, passa a

verificar os descumprimentos das situações previstas no artigo 227 da Constituição Federal, sendo assim, a criação do Conselho Tutelar inovou nas suas atribuições. Deste modo o Poder Judiciário só será acionado quando houver conflitos ou pretensão de direito resistida, caso que cabe ao juiz julgar.

A independência funcional que o Conselho Tutelar possui deve ser interpretada como a mesma coisa que AUTONOMIA, sendo uma característica crucial do seu funcionamento como um grupo colegiado. Essa autonomia é fundamental para que o Conselho possa desempenhar suas responsabilidades, mas isso não significa que ele esteja isento de ser supervisionado em suas atividades diárias pela administração pública ou por outros órgãos e poderes estabelecidos. Além disso, o Conselho Tutelar está sujeito a prestar explicações sobre suas ações sempre que necessário. Como consequência dessa constatação, nenhum outro órgão ou autoridade pública tem o direito de interferir nas decisões e ações do Conselho Tutelar, uma vez que essas decisões não requerem "aval" ou aprovação de instâncias superiores. No entanto, essa independência está condicionada ao respeito pelas leis que o guiam, e não é permitido que seja obrigado a executar tarefas que não estão dentro do escopo das suas atribuições definidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Quanto à autonomia, dispõe Digiácomo (2010):

A autonomia que detém o Conselho Tutelar, portanto, deve ser considerada como sinônimo de INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL que o Órgão possui, enquanto COLEGIADO, se constituindo numa indispensável prerrogativa para o exercício de suas atribuições, não significando, em absoluto, que não possa ser aquele fiscalizado em sua atuação cotidiana pela administração pública ou outros órgãos e poderes constituídos e/ou que não tenha de "prestar contas" de seus atos, sempre que necessário. Como resultado dessa constatação, [...] nenhum outro órgão ou autoridade pública pode interferir na atuação e decisões do Conselho Tutelar (que por sua vez independem do "referendo" ou aprovação de outras instâncias), desde que respeitados os preceitos legais que lhe servem de parâmetro, nem "determinar" que este pratique atos que são estranhos à função e/ou não contidos no rol de suas atribuições estabelecido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

E, ainda:

A função de Conselheiro Tutelar tem características peculiares e apresenta uma série de desafios a quem se dispõe a exercê-la. Diariamente, os Conselheiros têm de fazer um embate forte, consistente e qualificado, através de cada procedimento, por mais simples que pareça ser, diante dos agentes e das estruturas (políticas, sociais, culturais ou econômicas) que reforçam os canais pelos quais se processa a violação de direitos da população infanto-juvenil. Sua tarefa é a de tentar romper com as práticas que legitimam a violação de direitos (FERREIRA, 2002, p. 127).

Quanto a permanência do órgão municipal, que uma vez criado, conforme prevê a legislação, não poderá ser extinto, impedindo que o poder público ou qualquer outro órgão extinga o Conselho Tutelar, órgão imprescindível para o cumprimento dos direitos e efetividade das políticas públicas voltadas à população infanto-juvenil. Importante, também, abordar a autonomia do órgão a qual tem relação, exclusivamente, com suas decisões/atribuições, significando dizer que, uma vez aplicadas as medidas pelo colegiado, estas somente podem ser revistas pelo Judiciário, o qual deve ser provocado pela parte interessada.

Como bem explica Vogel (1991, p. 16):

Ser permanente significa que o Conselho Tutelar deve desenvolver uma ação contínua e ininterrupta. As reuniões de seus membros podem ser esporádicas, obedecendo a um calendário estabelecido. A sua atuação, porém, não deve cessar em momento algum, nem sob qualquer pretexto. Os problemas que envolvem os direitos das crianças e dos adolescentes não têm dia nem hora para se manifestar e suas soluções não podem esperar. Por isso a atuação do Conselho tem de ser viva e o seu funcionamento constante.

O Conselho Tutelar é um órgão da administração pública municipal, e seus membros são equiparados a servidores públicos municipais, no sentido amplo da palavra. Vale aqui uma dedicação maior quanto a esse tema. Segundo a Lei 8.112/1990, servidores públicos são espécies de agentes administrativos ocupantes de cargo de provimento efetivo ou cargo em comissão, regidos pela Lei supramencionada, e são passíveis de responsabilização administrativa, apurada mediante procedimento administrativo disciplinar ou sindicância de rito punitivo. São as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos (DI PIETRO, 2019, p. 683). Ocupam cargos ou empregos públicos, ou exercem função pública.

No caso dos membros do Conselho Tutelar, embora não sejam submetidos aos requisitos para investidura ao cargo de Servidor público, no sentido estrito, como órgão municipal da administração pública, cabe a equiparação ao servidor, porém, no sentido amplo da palavra, cabendo a aplicação do estatuto do servidor público municipal, aos membros do Conselho Tutelar, bem como, o recebimento dos benefícios regras pertinentes a estes, considerando a vinculação administrativa do órgão de defesa junto ao Poder Público Municipal, conforme artigo 134 do ECA, o qual garante aos membros do Conselho Tutelar alguns direitos sociais e previdenciários,

bem como, o parágrafo único que trata da previsão de recursos na Lei Orçamentária necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar e à remuneração de seus membros, e formação continuada destes, como sendo um dever da administração pública, restando evidente o vínculo dos(as) Conselheiros(as) Tutelares junto à administração pública municipal.

Os conselheiros tutelares exercem suas atividades como membros de um órgão colegiado, o Conselho Tutelar, que é um órgão autônomo e previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para atender aos direitos das crianças e adolescentes. No entanto, a personalidade jurídica, no contexto do direito brasileiro, é geralmente atribuída a pessoas físicas e a pessoas jurídicas, como empresas, associações e fundações. Os conselheiros tutelares não são considerados como entidades com personalidade jurídica própria, mas sim como agentes públicos responsáveis por desempenhar as atribuições do Conselho Tutelar.

Por fim, como não reconhecer os membros do órgão como sendo servidores públicos, no sentido amplo, como já mencionado anteriormente, considerando o que trata a Lei nº 8.069/90, lei federal que vincula o órgão à administração pública, garantindo, inclusive, cobertura previdenciária, gozo de férias, décimo terceiro, licença maternidade/paternidade, gratificação natalina e, salário, caracterizando o vínculo administrativo junto ao poder público municipal, configurando sua equiparação ao servidor público municipal.

4.1 CONCEITO, COMPOSIÇÃO E CARÁTER DO CONSELHO TUTELAR

O Conselho Tutelar é uma instituição de proteção à criança e ao adolescente, que tem por objetivo assegurar a eles os direitos fundamentais, previstos na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 8.069/1990 e em outras leis específicas, criado na década de 70, como resultado do movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente. É uma instância que faz parte do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, composto por cinco membros escolhidos pela sociedade, através de eleição direta, para exercer o cargo por um período de quatro anos, e tem como funções principais: zelar pelo cumprimento dos direitos previstos no ECA; promover ações preventivas, educativas e de orientação; receber e encaminhar, se necessário, denúncias de violações de direitos; contribuir para a formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas voltadas para a proteção de

crianças e adolescentes; e levar ao conhecimento das autoridades competentes as infrações aos direitos da criança e do adolescente.

[...] a criação do CT no Brasil como espaço público de participação da sociedade civil denota uma marcada intencionalidade de construir um processo de busca democrática e democratizante de intervenção na realidade de “não cidadania” de crianças e adolescentes. Nesse contexto, ele demarca sua “funcionalidade” social e política por se situar num campo entre o Estado e a sociedade, tendo a capacidade de tensionar o poder público, a sociedade, as comunidades e os indivíduos pela garantia dos direitos previstos no ECA; [...] o CT pode influenciar nos rumos políticos da cidadania, pois possui como atribuição assessorar o poder público, fiscalizar e, se for o caso, denunciar entidades e pessoas em se tratando de ameaça ou violação de direitos de C/A (AZEVEDO, 2007, p. 5).

O Conselho Tutelar tem por missão, assegurar o bem-estar e o desenvolvimento integral, ao mesmo tempo em que busca promover o respeito aos direitos humanos das crianças e dos adolescentes. Seu trabalho é fundamentado na prevenção de situações de risco, bem como no atendimento às necessidades específicas dessa faixa etária. É uma instância de direitos fundamentais, na qual os cidadãos, especialmente as crianças e adolescentes, podem procurar para receber acolhimento e defesa dos seus direitos, e é uma instituição que tem como objetivo a promoção, a proteção e a garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

[...] um espaço fértil de cidadania ativa à medida que nele se processam saberes e práticas sociais que podem contribuir para construção de uma cultura de direitos e a prática de sua exigibilidade, pode paradoxalmente reproduzir a cultura do burocratismo, do legalismo e do aparelhamento que [...] legitimam a democracia formal capitalista e a aparência da universalidade dos direitos sociais [...]. Nessa ordem, o autor sintetiza que os Conselhos se figuram como um [...] importante instrumento de exercício da cidadania e das novas e difíceis aprendizagens democráticas para o controle social do Estado [...] (BANDEIRA, 2006, p. 178).

A composição do Conselho Tutelar é uma questão importante para assegurar que os direitos de crianças e adolescentes sejam protegidos. Uma instância de proteção e promoção dos direitos de crianças e adolescentes, que atua junto às famílias, às comunidades e às autoridades do Estado, composto por um grupo de profissionais qualificados, que desempenham um papel importante na promoção da justiça, da segurança e da proteção dos direitos de crianças e adolescentes. O órgão é composto por cinco membros titulares e cinco membros suplentes, com mandato de quatro anos com livre recondução. Seus membros devem ser residentes no município

há pelo menos dois anos, ter comprovada idoneidade moral e comprovar experiência na área de direitos humanos ou serviços sociais.

[...] a mera participação de representantes da classe trabalhadora nos mecanismos jurídico-políticos, a exemplo dos Conselhos Tutelares, não rompe com a estrutura social que historicamente se construiu, e tampouco com as estruturas político-partidárias de cariz autoritário e tradicional. Pelo contrário, entendemos que o atual processo participativo, dinamizado no âmbito da democracia burguesa vigente na sociedade brasileira, vem reforçando a ideologia da classe dominante. “[...] a democracia no sistema capitalista se constitui num mecanismo de dimensão meramente formal, uma vez que não implica a libertação da classe trabalhadora das amarras do capital. Muito pelo contrário [...], a democracia proporciona uma liberdade limitada, tendo em vista o fato de que os direitos apregoados nas legislações burguesas de base democrática não erradicam de fato as desigualdades sociais, nem suprimem a exploração existente na relação capital/trabalho (SILVA, 2009, p. 13).

Os membros titulares do Conselho Tutelar são responsáveis por realizar as atividades necessárias para assegurar o cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes, e responsáveis por fiscalizar o cumprimento das leis e das normas que regem as atividades de proteção de crianças e adolescentes, bem como por instaurar, investigar e decidir processos administrativos. Os membros suplentes do Conselho Tutelar atuam na vacância, nos casos em que um dos membros titulares não puder atuar. A composição do Conselho Tutelar é um elemento essencial para a promoção dos direitos de crianças e adolescentes. Os membros titulares e suplentes (quando estiverem na atuação) do Conselho Tutelar são responsáveis pela fiscalização do cumprimento das leis e das normas que regem as atividades de proteção de crianças e adolescentes. Com a devida escolha dos membros titulares e suplentes, a partir do processo unificado para o Conselho Tutelar, pode atuar de forma mais eficaz para promover e proteger os direitos das crianças e adolescentes.

Ressalta-se ainda que, o Conselho Tutelar é uma instituição legalmente constituída, cujo objetivo é a defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. É composto por cinco membros escolhidos pela sociedade, que devem ter experiência e conhecimento sobre a temática da infância e da adolescência para que possam exercer as suas funções de forma competente. Conforme o art. 131 do ECA, importante ressaltar que é um órgão independente e autônomo, não subordinado às autoridades administrativas ou judiciais, bem como, fiscalizar o cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes, prestar-lhes os cuidados e atenção necessários. Ao desempenhar as suas funções, os membros devem sempre agir com

ética, imparcialidade, independência e responsabilidade, respeitando os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, bem como a legislação vigente.

Os Conselhos Tutelares surgem:

[...] de maneira geral respaldados pela descentralização político-administrativa que assegura a participação de representantes dos movimentos sociais nas organizações representativas que atuam nas políticas sociais públicas governamentais [...] sendo ainda legitimados pela população para propor, acompanhar e monitorar as políticas sociais públicas governamentais na área da criança e do adolescente (SILVA, 2009, p. 13).

É dever do Conselho Tutelar atuar de forma proativa, buscando identificar e prevenir situações de risco ou abusos contra crianças e adolescentes. Deve-se lembrar que o Conselho Tutelar não tem poder coercitivo, mas deve buscar sempre o diálogo e o consenso com os pais ou responsáveis pelas crianças ou adolescentes em questão. Finalmente, o Conselho Tutelar deve sempre ter em mente que as suas decisões afetarão diretamente a vida das crianças e dos adolescentes, e que devem ser tomadas de forma responsável e com máximo respeito aos direitos da infância.

O legislador estatutário, no artigo 131 do ECA, cria o órgão de defesa chamado Conselho Tutelar, na perspectiva de evitar a judicialização do atendimento realizado a crianças/ adolescentes, a fim de cessar de pronto violações ou ameaças de direitos, bem como, restaurar/restabelecer referidos direitos ameaçados ou violados, exercendo várias funções que, sob a égide do revogado Código de Menores eram desempenhadas pelo antigo “Juiz de Menores”.

Está concebido como órgão de assessoramento político-social do Juizado da Infância e da Juventude. Porta-voz da sociedade, sem poder jurisdicional, (...) cabe-lhe, a par do encaminhamento de providências administrativas representar ao juiz competente reclamado punição aos transgressores da lei, no trato com crianças e adolescentes, com legitimidade para provocar o devido procedimento judicial (TAVARES, 1995, p. 114-115).

Assim, a partir da promulgada Lei, todos os municípios em território brasileiro, obrigatoriamente, passaram a ter que implantar sedes de Conselhos Tutelares que, segundo a Resolução 139/2011 do CONANDA, estabelece parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil, a qual entre as recomendações da resolução, está o estabelecimento de um Conselho Tutelar para cada grupo de 100 mil habitantes, estabelecendo critérios para a distribuição dos Conselhos, detalhando providências que devem ser tomadas para o processo de escolha de seus membros, além de aumentar os requisitos para os candidatos aos membros do conselho tutelar.

Apesar das condutas vedadas, durante o processo de escolha unificado dos membros do Conselho Tutelar, dispostas na resolução 231 do CONANDA, Carvalho (2009) problematiza a interferência de indivíduos e de instituições ternas nas ações dos Conselhos Tutelares, chegando a classificá-los entre Conselhos Tutelares e Conselhos Tutelados. Para os Tutelados demarca a incisiva intervenção em detrimento da autonomia, da visibilidade e da legitimidade política do Conselho e de seus Conselheiros.

[...] influência de fatores externos e de interesses político-partidários na atuação dos conselheiros, [...] confirma a presença de forte partidarização no espaço dos CTs, situação agravada pela constatação de manipulação de partidos políticos que objetivam instrumentalizar essas instâncias, em nome de interesses pessoais e/ou de grupos políticos (CARVALHO, 2009, p. 174).

Ainda, o ECA em seu art. 262, estabelece de maneira expressa que, nos municípios que não dispõem de Conselho Tutelar, as atribuições a este inerentes são exercidas pela autoridade judiciária, que segundo o art. 146 do ECA atribui ao Juiz da Infância e da Juventude.

Vale ressaltar que a intervenção do Conselho Tutelar, a exemplo da autoridade judiciária, a qual o Órgão é por Lei equiparado, possui um caráter excepcional, art. 100, parágrafo único, inc. VII do ECA, não cabendo a nenhum deles a execução/atendimento de programas/serviços, em especial das medidas previstas nos artigos 18-B, 101, 112 e 119 do ECA, os quais não possuem competência técnica/habilitação funcional para o desempenho de qualquer execução/atendimento, nem mesmo definir, sem o devido assessoramento técnico, previsto tanto pelos artigos 150 e 151 do ECA, quanto pela Lei nº 13.431/2017, quais providências devem ser tomadas e/ou como devem ser executadas, e sim requisitar junto ao Poder Público conforme o disposto no art. 136, inciso III, alínea “a” do ECA, em situações de ameaça e/ou violação de direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Assim, para zelar pelo cumprimento dos direitos, os quais devem ser garantidos com absoluta prioridade, pelos garantidores elencados no art. 4º do ECA, através da Lei 8.069 de 13 de julho de 1990, criou-se o Conselho Tutelar representando um marco na Política de Atendimento à criança e ao adolescente no Brasil, Órgão este importantíssimo para o estabelecimento da Doutrina Jurídica da Proteção Integral. Entretanto, muitas são as distorções no entendimento e atendimento. Se por um lado, o Sistema de Garantia de Direitos não compreende a

natureza jurídica do Conselho Tutelar, por outro, o Conselho Tutelar, deve realizar ações que vão de encontro às diretrizes legais: “Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei” (BRASIL, 1990).

Ao criar o Conselho Tutelar, o legislador estatutário estabeleceu, também, sua atuação de forma que o órgão tem autonomia para agir de acordo com tais atribuições legais, pré-estabelecidas no art. 136 do ECA, não sendo possível a criação de novas atribuições, conforme o art. 25 da Resolução 231 do CONANDA.

Art. 25. O Conselho Tutelar exercerá exclusivamente as atribuições previstas na Lei nº 8.069, de 1990, não podendo ser criadas novas atribuições por ato de quaisquer outras autoridades do Poder Judiciário, Ministério Público, do Poder Legislativo ou do Poder Executivo municipal, estadual ou do Distrito Federal (CONANDA, 2022).

Todavia, o Conselho Tutelar tem a função de órgão provocador/articulador entre as políticas públicas, e, além de criar o Conselho Tutelar, o de Direitos e o Fundo dos Direitos da criança e do adolescente, o ECA no seu livro II, estabelece funções para todo o Sistema de Garantia de Direitos, preconizando, que este atue de forma articulada entre si, conforme art. 86 do ECA.

Como órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos no ECA, (Art. 131), o Conselho Tutelar tem prerrogativas que o faz exercer no Sistema de Garantia de Direitos a função de órgão provocador, sempre que os direitos reconhecidos na Legislação forem ameaçados ou violados, conforme art. 98 do ECA. Ou seja, como não executa serviços por não ser um serviço de atendimento, na prática, o Conselho Tutelar requisitar serviços públicos não ofertados/atendidos pelo estados, bem como, aplica medidas de proteção, sendo estas atribuições, um avanço na legislação vigente para a efetivação da Proteção Integral à criança e adolescente em todo território nacional, pois em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar, composto por 05 (cinco) membros (art. 132 do ECA).

Conselho Tutelar (CT) é órgão de defesa dos direitos da criança e do adolescente, criado a partir do ECA, para representar a população frente a situações de violação destes direitos; ele tem o papel de representação e encaminhamentos junto à Rede de Serviços Sociais Públicos e Privados,

quando estes não cumprem seu dever de atendimento às necessidades de desenvolvimento das crianças e adolescentes e suas famílias; de escuta das necessidades e demandas da comunidade, de apoio ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente na elaboração de políticas públicas nesta área e de orientação educativa (PERES, 2001).

A legislação Brasileira deixa claro o papel da família, da sociedade e do estado na garantia dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, estes entes têm o dever de proteger a infância e adolescência com absoluta prioridade, conforme art. 4º do ECA.

4.2 ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR

A principal atribuição do Conselho Tutelar - CT, assegurada pela Carta Magna e pela Lei nº 8.069/90, especificamente no art. 131, do ECA, é “zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e o adolescente” (BRASIL, 1988, 1990), o qual deve assegurar que os garantidores de direitos, família, sociedade e Estado, os quais, segundo o art. 227 da CF e art. 4 do ECA, tem do dever de assegurar com absoluta prioridade os direitos fundamentais elencados nos referidos artigos, bem como, garantir a estruturação do município onde atua em termos de políticas, programas e serviços destinados ao atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, sem os quais o exercício de todas as demais atribuições restarão prejudicadas.

Ao tratar da não-jurisdicionalidade, cabe destacar que, com a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, há uma mudança significativa nas atividades do Poder Judiciário com relação à infância e à adolescência, que até então centrava em julgar os “menores em situação irregular”, passa a verificar os descumprimentos das situações previstas no artigo 227 da Constituição Federal, sendo assim, a criação do Conselho Tutelar inovou nas suas atribuições. Deste modo o Poder Judiciário só será acionado quando houver conflitos ou pretensão de direito resistida, caso que cabe ao juiz julgar (MORAES, 1992, p. 253).

Assim, sem a oferta dos programas e serviços que correspondem às medidas previstas nos artigos 18-B, 101 e 129 do ECA, e sem a pactuação de fluxos e serviços referenciados para a perfeita execução no atendimento das políticas públicas, a atuação do Conselho Tutelar será ineficaz, sendo a população infanto-juvenil a única prejudicada, por não terem seus direitos assegurados, dada a precariedade e/ou inexistência de políticas e programas, sem qualificação de profissionais para prestar os atendimentos da forma devida, sem a compreensão quanto às funções dos atores que compõem o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, o que

tem resultado no atendimento inadequado do Conselho Tutelar, o qual acaba por usurpar função pública, sendo obrigado e, obrigando-se a atuar de forma equivocada e improvisada, para executar atendimentos para as quais não possui habilidade técnica, comprometendo o atendimento o qual deveria ser especializado e qualificado por profissionais técnicos em seus respectivos equipamentos, resultando em violações de direitos dos atendidos.

Importante destacar que, “as decisões emanadas do Conselho Tutelar são sempre decisões coletivas. A responsabilidade, tanto das atitudes como das decisões assumidas, é do Conselho tutelar como um todo” (CARVALHO, 1992, p. 14).

É preciso lembrar que o Conselho Tutelar por si só não pode ordenar a quem quer que seja fazer qualquer coisa. Em primeiro lugar é preciso saber que as determinações de um Conselho [...] são tomadas pela maioria ou por consenso. É um Conselho para evitar que arbitrariedades sejam cometidas individualmente. Somente após deliberação é que o Conselho requisita o serviço, se houver omissão no atendimento. É comum alguns serviços aceitarem a imposição individual de pessoas (conselheiros, chefes de serviço, juízes, promotores) sem embasamento legal (MORAES, 1992, p. 55).

Cabe aos Conselhos Tutelares, de acordo com as atribuições previstas no artigo 136, em especial com a adoção dos mecanismos de requisição, representação, quando necessária, e encaminhamento de casos competentes à autoridade judiciária e ao Ministério Público, para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Importante registrar que, diante da inexistência de atuação de determinados órgãos e serviços, não pode o Conselho Tutelar suprir referidas ausências ou exercer o serviço de atendimento. Circunstância esta, inclusive, vedada pelo artigo 22 da Resolução 231 do CONANDA: “Art. 22. É vedado ao Conselho Tutelar executar serviços e programas de atendimento, os quais devem ser requisitados aos órgãos encarregados da execução de políticas públicas” (CONANDA, 2022).

Neste sentido, Moraes (1992) esclarece que:

Requisição é o ato de determinar uma medida, praticado por quem tem autoridade para isso. Existe um princípio constitucional (art. 5º II, C.F.) que diz: ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei. Assim sendo, o Conselho só pode compelir alguém a fazer ou deixar de fazer alguma coisa se houver uma lei que o autorize. Pois o Estatuto (art. 136 - III “a”) dá poderes ao Conselho para requisitar serviços públicos. Que serviços? Aqueles que, pela Constituição, por outras leis e pelo Estatuto, são devidos à criança, ao adolescente e à sua família. [...] o Estatuto veio para introduzir novos usos, hábitos e costumes no âmbito da sociedade política e juridicamente organizada. E tudo começa quando, tendo repartições públicas praticado o velho uso, hábito, costume da não oferta ou da oferta irregular do serviço devido, o cidadão ofendido passa a praticar o novo hábito

de defender o seu direito. Para a defesa de direitos do cidadão, no âmbito administrativo (não no jurisdicional) ou para simplesmente promover a execução de suas decisões.

Na forma da Lei, reza o art. 98, inciso I, do ECA, que qualquer ameaça ou violação de direitos de crianças e adolescentes, que necessitar da intervenção protetiva do Conselho Tutelar, é consequência da “ação ou omissão da sociedade ou do Estado” (BRASIL, 1990), sendo certo que a fragilidade, inexistência, insuficiência e/ou inadequação de políticas públicas, programas e serviços especializados, resultam em revitimização ou à prática de violência institucional, segundo o que dispõe o art. 4º, inciso IV, da Lei nº 13.431/2017 e no art. 5º, incisos I e II, do Decreto nº 9.603/2018.

Dentre as atribuições do Conselho Tutelar previstas no art. 136, importante destacar a do inciso IX, do ECA: “assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente” (BRASIL, 1990), buscando, junto aos gestores e Conselhos Deliberativos de Políticas Públicas, o entendimento e o planejamento da participação do Conselho Tutelar no processo de elaboração das propostas de Leis Orçamentárias, bem como, Planos Decenais de Atendimento à criança e adolescente, os quais obrigatoriamente devem ser contemplados pelo orçamento público, no desempenho do papel “político” que, como visto, é inerente à sua atuação institucional.

Importante também, destacar a Lei nº 14.344, de 2022, conhecida como Lei Henry Borel, que incluiu 8 novos incisos no artigo 136, do ECA – que trata das atribuições do Conselho Tutelar –, promulgada com o objetivo de dar novas regras e proporcionar maior proteção aos direitos das crianças e dos adolescentes, e alterou significativamente o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e estabeleceu novas regras em relação ao acesso de crianças e adolescentes aos serviços de saúde, educação, lazer, proteção, entre outros, ampliando a lista de crimes considerados graves, com a inclusão de homicídio, lesão corporal grave, e outras formas de violência (BRASIL, 2022).

Esse dispositivo criou mecanismos para:

[...] a prevenção e o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente, nos termos do § 8º do art. 226 e do § 4º do art. 227 da Constituição Federal e das disposições específicas previstas em tratados, convenções ou acordos internacionais de que o Brasil seja parte; alterou a o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), 8.069, de 13 de

julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei de Crimes Hediondos), e 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente vítima ou testemunha de violência; e dá outras providências (BRASIL, 2022).

Dito isto, resta evidente a necessidade do órgão de Defesa priorizar sua atuação nas questões de cunho coletivo, identificando através das demandas atendidas na sede do Conselho Tutelar, as deficiências na oferta das políticas públicas, inexistência ou fragilidade dos serviços, na estrutura de atendimento à criança e ao adolescente existente no município, bem como o exercício de sua atribuição prevista no art. 95 do ECA: “a fiscalização de órgãos e entidades governamentais e não governamentais que atendem crianças, adolescentes e famílias, assim como dos programas e serviços que as mesmas executam” (BRASIL, 1990), os quais, se identificado irregularidades, devem ser levados aos gestores e Conselhos Deliberativos de Políticas Públicas, para que sejam estas implementadas e/ou aperfeiçoadas.

A atuação do Conselho Tutelar e os Conselhos Deliberativos de Políticas Públicas é imprescindível, sendo o momento em que são levadas às demandas que subsidiarão os CMDCA's na elaboração das políticas públicas, de acordo com os dados estatísticos apresentados pelo Órgão Tutelar, por meio de editais pelos CMDCA's chamando as entidades da sociedade civil, por exemplo, para que apresentem projetos de acordo com as necessidades evidenciadas, a fim de fortalecer políticas públicas fragilizadas naquela localidades, ou, ofertar projeto inovadores suprimindo políticas públicas inexistentes, devendo a atuação entre esses órgãos ocorrer, não apenas, por ocasião das reuniões ordinárias e extraordinárias, mas também, por meio de contatos frequentes com os atores e as entidades governamentais e não governamentais que compõem esses colegiados.

Embora muitos Conselhos Tutelares sejam impedidos ou, não sejam convidados para as plenárias ocorridas nos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, sua participação é imprescindível, pois, como órgão de defesa que zela pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes, é preciso que o Conselho Tutelar seja um dos protagonistas, na proposição de pautas nos debates a serem travados nos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e demais Conselhos setoriais Deliberativos de Políticas Públicas, usando de sua condição de representante da sociedade, sendo este escolhido pela sociedade

conforme art. 131 do ECA, cuja participação ativa nesses espaços também deve estimulada, por força do art. 88, inciso VII, do ECA.

Essa atuação deve ser planejada e articulada com cautela e bastante antecedência, a partir dos dados estatísticos obtidos junto ao Sistema de Informação Para Infância e Adolescência (SIPIA Conselho Tutelar), ou outras fontes de dados, para definição metas e estratégias de ação no âmbito do próprio Colegiado, e em sincronia com outros atores e órgãos para parcerias estratégicas, com Ministério Público, Defensoria Pública, Câmara Municipal, sociedade civil e comunidade em geral, fortalecendo suas mobilizações.

Importante ressaltar que, qualquer embaraço ao exercício das atribuições do Conselho Tutelar, elencadas do Estatuto da Criança e do Adolescente, incorre na prática do crime tipificado no art. 236, do ECA: “impedir ou embaraçar a ação de autoridade judiciária, membro do Conselho Tutelar ou representante do Ministério Público no exercício de função prevista nesta Lei” (BRASIL, 1990), submetendo no imediato acionamento do Ministério Público, através das Promotorias com atribuições na esfera criminal, em matéria de infância e juventude, e no combate à improbidade administrativa.

Assim, o Conselho Tutelar no cumprimento efetivo de suas atribuições atua de forma decisiva no cumprimento dos direitos e a efetividade na garantia da proteção integral e prioridade absoluta de crianças e adolescentes, em resposta ao compromisso assumido com a sociedade que os escolheu, atuando como articulador das políticas públicas à criança e ao adolescente, zelando pelo cumprimento, dos direitos fundamentais.

4.3 O CONSELHO TUTELAR E SUA RELAÇÃO NO ÂMBITO DO SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Com o advento do Estatuto da criança e adolescente, Lei Federal nº 8.069/90, houve uma ruptura com a legislação menorista, a qual tinha como princípio a situação irregular, reconhecendo a criança e adolescente como objeto do Estado, já a nova legislação, visa garantir a prioridade absoluta observando a proteção integral de crianças e adolescentes, reconhecendo-os como sujeitos de direitos, sendo considerado um marco histórico, tanto no campo jurídico, quanto político, na promoção e defesa dos direitos da população infanto-juvenil.

A proteção integral de todas as crianças e adolescentes, independente de gênero, raça, cor e classe social, demanda esforço coletivo. A sistemática trazida pela Lei nº 8.069/90, incumbe ao Poder Público, por meio das políticas públicas setoriais, compostas por órgãos e atores, governamentais e não governamentais, agir de forma espontânea e prioritária a fim de evitar que situações expostas a diversos tipos de vulnerabilidades, sejam causas determinantes de ameaças ou violações de direitos, resultando no agravamento de prejuízos às crianças e adolescentes, os quais são sujeitos de direitos, devendo a Família, Sociedade em geral e o Poder Público, proteger.

Para que essa garantia ocorra, a Lei nº 8.069/90 estabelece a imprescindibilidade da articulação de ações governamentais e não-governamentais dos municípios, dos estados, do DF e da união, tal qual previsto no seu art. 86, e de integração operacional, segundo prevê o art. 88, inciso V, entre tais setores, órgãos e agentes, por meio ação coletiva, colaborativa e coordenada, sistematizando a rede de proteção à criança e ao adolescente.

Ainda, observado a ineficácia, inexistência ou inatividade da referida rede de proteção no atendimento de crianças e adolescentes, supostamente com direitos ameaçados ou violados, de pronto se “clama” pela atuação do Conselho Tutelar, para que aplique as medidas de proteção cabíveis, “clamor” este que parece óbvio, por força da cultura de conceitos equivocados a respeito do funcionamento do Sistema de Garantias de Direitos, sendo necessário, fazer alguns apontamentos e ponderações acerca da relação do Conselho Tutelar e o Sistema de Garantias de Direitos.

Preliminarmente, ao contrário do que muitos entendem, ao 'clamar' pela suposta “imprescindibilidade” da intervenção do Conselho Tutelar em todos os casos de ameaça/violação de direitos de crianças e adolescentes, esta intervenção não deve ser a regra, devendo-se observar, inclusive, o princípio da intervenção mínima, contida no art. 100, parágrafo único, VII do ECA, a qual e entende-se que deve ocorrer, somente, quando restar demonstrada sua necessidade, demonstrada por aquele que acionou o Conselho Tutelar justificar o acionamento e indicar o motivo, demonstrando todos os atendimentos e o esgotamento de todas as possibilidades pela rede de proteção, à criança/adolescente e seus familiares, fundamentando assim, o acionamento do órgão.

Assim, o papel do Sistema de Garantia dos Direitos da criança e do adolescente é que este funcione de forma adequada, e a rede de proteção à criança

e ao adolescente atue devidamente estruturada e organizada - encontramos o termo “rede”, no sentido dessa intervenção conjunta por parte dos órgãos de proteção, no art. 13, §2º, que foi introduzido ao texto original do ECA pela Lei nº 13.257/2016 (o chamado Marco Legal da Primeira Infância), com cada ator assumindo suas responsabilidades que lhes são inerentes de forma articulada intersetorialmente, bem como, o protagonismo das ações protetivas e preventivas, que precisam ser implementadas, sobretudo, junto às comunidades e famílias em condição expostas a maior vulnerabilidade, nos moldes previsto no art. 14, da Lei nº 13.257/2016, momento em que não haverá necessidade de aplicação de medidas pelo Conselho Tutelar, ao qual caberia, tão somente, fiscalizar o atendimento prestado, zelando pela sua qualidade e eficiência, como preconizado nos artigos 95 c/c 90, §3º, inciso II, do ECA.

Neste sentido, vale esclarecer que o acionamento indevido do Conselho Tutelar, é um alerta de que o Sistema de Garantia e a rede de proteção estão falhando no cumprimento de seus deveres legais para com as crianças/adolescentes/famílias que, na forma da Lei, têm o direito de serem protegidas pelo Poder Público independentemente do acionamento do órgão de defesa, e/ou da aplicação de qualquer medida por parte deste, que por força do contido no art. 226, *caput* e §8º, da Constituição Federal, a família tem direito à proteção especial por parte do estado (*lato sensu*) “na pessoa de cada um dos que a integram”, e tanto o ECA quanto outras Leis posteriores, como a LOAS e a Lei nº 13.257/2016, preveem uma série de mecanismos de proteção destinados, especificamente, aos pais/responsável e outros membros da família da criança/adolescente, sendo urgente a compreensão que a aplicação de medidas, pelo Conselho Tutelar, não deve ser condição necessária à intervenção protetiva do estado.

Nessa perspectiva, cabe ao Poder Público organizar seus mais diversos órgãos intersetoriais, programas e serviços, de modo a estar apto para atender de forma efetiva, crianças, adolescentes e suas famílias, que estejam com seus direitos ameaçados ou violados, sendo o dever de agir Estatal de forma espontânea, decorrente da necessidade das pessoas, e não por força da aplicação de uma medida.

5 O CONSELHO TUTELAR E A SUA ARTICULAÇÃO JUNTO A POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE

O Conselho Tutelar, órgão de defesa do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e Adolescente, tem papel fundamental na consolidação da proteção e da fiscalização dos direitos de crianças e adolescentes, garantindo a efetivação das políticas públicas, através de um protagonismo protetivo e educativo quando da ausência ou omissão dos pais ou familiares, sociedade e o Estado.

Entretanto, a ausência da atuação intersetorial das políticas públicas, as quais funcionam de forma isolada, e a fragmentação do sistema de proteção, além da postura reativa dos conselheiros e a falta de infraestrutura no trabalho dificultam a efetividade da política. Assim, é imprescindível que a política de atendimento à criança e adolescente, cumpram o disposto nos artigos 86 a 88 do ECA: “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” (BRASIL, 1990).

A doutrina da proteção integral a crianças e adolescentes, adotado pelo Estado brasileiro, com a criação do ECA, rompeu totalmente com o código menorista, abandonando a doutrina da situação irregular e o olhar que objetificava a criança e o adolescente, adotando um panorama de políticas públicas destinadas exclusivamente a esta parcela da população brasileira. O legislador inclui no ECA a doutrina da proteção integral, onde crianças e adolescentes no Brasil são considerados pessoas em desenvolvimento e sujeitos de uma gama de direitos que devem, segundo o art. 4 do ECA, ser garantidos pela família, Estado e toda a sociedade.

Assim, o desenvolvimento desses sujeitos deve ocorrer com plena segurança, mediante acesso a todos os recursos para a consolidação da sua cidadania, com a oferta de políticas públicas de atendimento, conforme art. 87 do ECA.

Os estados, o DF e os municípios possuem total responsabilidade na criação e implementação de políticas públicas que garantam a efetivação da cidadania e a proteção contra a violação dos direitos da população infanto-juvenil, constituindo-se, inclusive, instituições como os Conselhos de Direitos da criança, os Conselhos Tutelares, os Fundos de Direitos da criança e a Ação Civil Pública.

O ECA sinalizou a descentralização das políticas públicas, por meio da qual os estados e os municípios brasileiros deveriam implementar sua própria rede de

proteção social, articulando diversas instituições estatais e atores para a defesa dos direitos, garantindo proteção contra ameaças e/ou violações, a cidadania plena e oportunidade de desenvolvimento pessoal e profissional.

Assim, como forma de garantir direitos fundamentais apontados pela própria Constituição Federal e, ratificados no ECA, observa-se nas diretrizes da política de atendimento, a necessidade de implementação e implementação das políticas públicas e de instituições para a defesa e a proteção da cidadania e dos direitos de crianças e adolescentes pelos municípios e estados.

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 - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei;
- VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.
- VIII - especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil;
- IX - formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersectorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral;
- X - realização e divulgação de pesquisas sobre desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência (BRASIL, 1990).

Por fim, a atuação do Conselho Tutelar, segundo o art. 131 do ECA, é zelar pelo cumprimento dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, quando identificada a ameaça ou violação desses direitos, por aqueles garantidores elencados no art. 227 e art. 4, da Constituição Federal e do ECA, respectivamente, fiscalizando e garantindo que as políticas de atendimentos cumpram o seu papel, restaurando e restabelecendo o direito violado e/ou ameaçado.

5.1 O CONSELHO TUTELAR E A POLÍTICA PÚBLICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

O equívoco na interpretação dos artigos 131 e 136, inciso I, do ECA, induz a erro a rede de atendimento, a qual deixa de atuar conforme disposto legal afim de cumprir com a garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, e a consequente efetivação plena desses direitos, no momento em que atribuem toda a responsabilidade pelo atendimento, o qual deveria ser técnico e por aqueles que tem a competência de promover a garantia dos direitos, determinando, de forma ilegal, na maioria dos municípios que o Conselho Tutelar seja o único órgão de proteção que funciona em regime de plantão/sobreaviso 24 horas por dia, 7 dias por semana, recaindo sobre o plantão do Conselho Tutelar a responsabilidade de todo o atendimento e execução das políticas públicas, de casos em sua maioria, de altíssima complexidade, que supostamente envolvem a violação de direitos de crianças e adolescentes.

O entendimento equivocado e raso da Lei, impede a garantia efetiva dos direitos de crianças e adolescentes, a qual carece de uma construção necessariamente coletiva, que exige o máximo de comprometimento e profissionalismo, a fim de se evitar a prática da revitimização e/ou da violência institucional, trazidas pelo art. 4º, inciso IV da Lei nº 13.431/ 2017 e pelo art. 5º, incisos I e II, do Decreto nº 9.603/2018, por conta de ações amadoras e sem o devido preparo e sem qualquer planejamento, bem como, a não intersetorialidade nas ações, que, na forma da Lei, deveriam ocorrer no caso.

Neste sentido, sempre é bom lembrar que segundo o Estatuto da criança e adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), especificamente em seu artigo 131: “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta lei” (BRASIL, 1990), e, apesar de ser um órgão público municipal, o não há subordinação a nenhuma secretaria ou outra instância, sendo autônomo para aplicar as medidas de proteção que lhe competem, podendo suas deliberações serem revistas pela autoridade judiciária, conforme redação do artigo 137 do mesmo estatuto.

Assim, a criação do órgão de defesa foi criada no sentido de garantir, zelar e cumprir com todos os direitos fundamentais, bem como, a necessidade da

participação da sociedade em geral e o Estado, na construção de uma rede de atendimento, atores do Sistema de Garantia e Atendimento de Direitos, conforme disposto no ECA.

Segundo o art. 1º da Resolução nº 113:

O Sistema de Garantia dos Direitos da criança e do adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal (CONANDA, 2006).

O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, e formado pelos garantidores de direitos elencados no artigo 4 do ECA, formando assim, a integração e a articulação entre o Estado, as famílias e a sociedade civil como um todo, para garantir que a lei seja cumprida, para que a proteção integral prevista no ECA e na Constituição de 1988 sejam de fato materializadas.

Ainda, o disposto no art. 23 da Resolução nº 113, diz que:

Os conselhos dos direitos da criança e do adolescente 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, orientações (CONANDA, 2006).

Com vista a segurar a proteção das crianças e adolescentes, a rede de atendimento deve estar integrada com instrumentos e mecanismos de trabalho e de comunicação, por meio de Conselhos Setoriais, Conselhos de Assistência Social, Conselhos de Direitos e Entidades de atendimento governamentais e não-governamentais.

Quanto as políticas públicas da assistência social, importante destacar que a Assistência Social é um direito do cidadão e dever do Estado, garantido pela Constituição Federal de 1988, passando a ser definida como Política de Seguridade Social, a partir de 1993, com a publicação da Lei Orgânica da Assistência Social, compondo o tripé da Seguridade Social, como a Saúde e Previdência Social, com caráter de Política Social, devendo a Assistência Social atender a todos os cidadãos que dela necessitarem, garantindo a proteção social às famílias.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS, criado em 2005, é descentralizado e participativo, com ações assistenciais em dois tipos de proteção social, sendo elas: Social Básica, atuando na prevenção de riscos sociais e pessoais,

através de programas, projetos, serviços e benefícios a pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social e, Proteção Social Especial, atuando no atendimento de famílias e pessoas que já se encontram em situação de risco ou ameaça de seus direitos fundamentais, crianças/adolescentes com vínculos familiares comprometidos, e que tiveram seus direitos ameaçados ou violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, dentre outras situações que coloquem em risco a proteção integral e a prioridade absoluta da população infanto-juvenil.

O Caderno de Orientações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome dispõe o seguinte:

O CRAS é a referência para o desenvolvimento de todos os serviços socioassistenciais de proteção social básica do SUAS. Isso significa que os serviços devem estar sempre em contato com o CRAS, no respectivo território de abrangência, tomando-o como ponto de referência. Estes serviços, de caráter preventivo, protetivo e proativo, podem ser ofertados diretamente no CRAS, desde que haja espaço físico e equipe, sem prejuízo das atividades do PAIF, que deve ser ofertado exclusivamente pelo CRAS. Já os demais serviços, quando desenvolvidos no território do CRAS por outra unidade pública ou entidade/organizações de assistência social devem ser, obrigatoriamente, referenciados ao CRAS. É importante que o CRAS seja instalado em local próximo ao território vulnerável e de risco, a fim de garantir o efetivo referenciamento das famílias e seu acesso à proteção social básica (SNAS, 2016, p. 7).

Assim, segundo o disposto no artigo 86 do ECA, a política de atendimento deve ser ofertada através de um conjunto articulado ações governamentais - dentre os setores que executam a política pública voltada para a população infanto-juvenil - e não governamentais - serviços/atendimentos ofertados por entidades da sociedade civil, as quais fazem a vezes do poder público executando as políticas públicas -, portanto, cabe ao Poder Público a criação/adequação de um programa/serviço que seja capaz de efetuar o diagnóstico/avaliação técnica dos casos de ameaça/violação de direitos que surgirem, com repasse imediato aos programas/serviços responsáveis pelos atendimentos (BRASIL, 1990).

Figura 1 – Referenciamento



Fonte: SNAS (2016, p. 8).

No entanto, a ausência desses serviços/equipamentos adequados, bem como, a insuficiência de profissionais técnicos, os Conselhos Tutelares são forçados, de forma arbitrária por gestores, promotores de justiça, delegados e Magistrados, a executarem as políticas públicas inexistentes/insuficientes, resultando em uma execução equivocada e ineficiente no atendimento, o qual deveria ser técnico, a fim de cessar a ameaça/violência a qual acomete crianças e adolescentes.

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais é um instrumento que define os serviços prestados pela assistência social no Brasil. Ela organiza os serviços em diferentes níveis de complexidade, com o objetivo de proporcionar uma melhor compreensão das atividades realizadas e facilitar a coordenação e a oferta desses serviços em todo o país.

No contexto da organização dos serviços do Conselho Tutelar dentro da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, é importante observar que o Conselho Tutelar não é um serviço socioassistencial. Ele é um órgão de defesa autônomo, previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), com a função de zelar pelos direitos de crianças e adolescentes.

No entanto, o trabalho do Conselho Tutelar se relaciona de maneira direta com os serviços socioassistenciais. Por exemplo, em situações de violação de

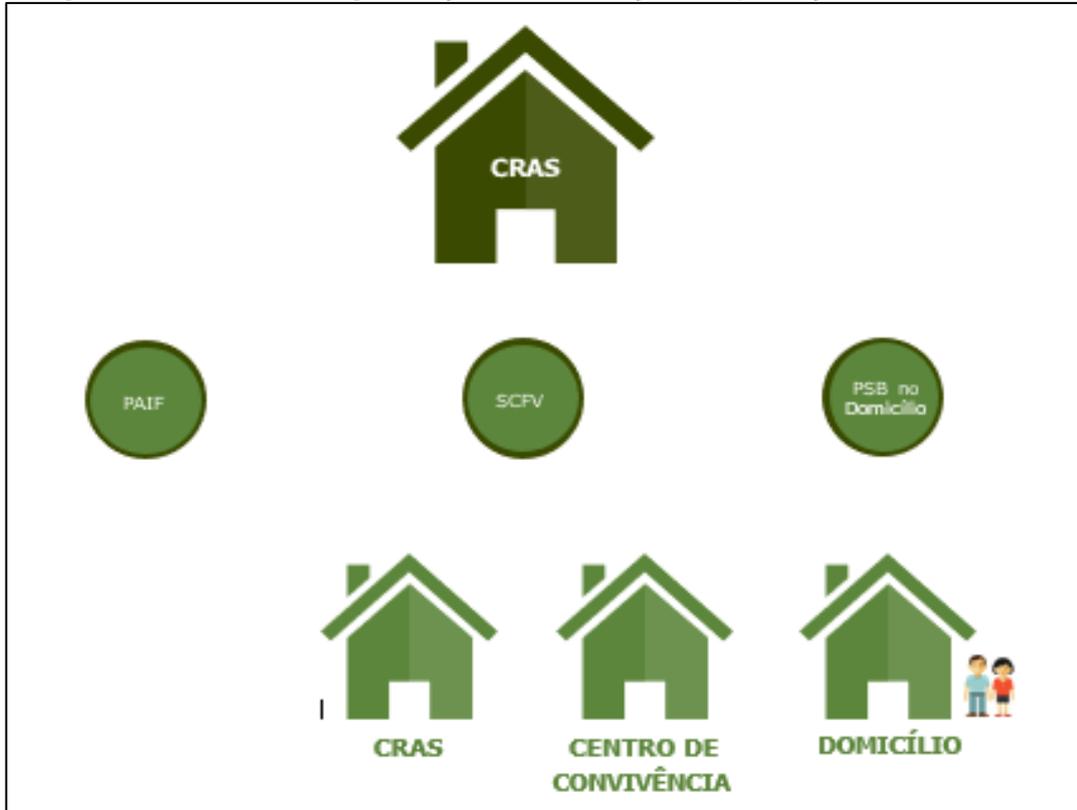
direitos, os conselheiros tutelares podem encaminhar as crianças, adolescentes e suas famílias para os serviços adequados da assistência social. Esses serviços socioassistenciais são organizados de acordo com a Tipificação Nacional, que os categoriza em níveis de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, dependendo da complexidade e das necessidades específicas dos casos.

Portanto, enquanto o Conselho Tutelar em si não é um serviço socioassistencial, ele desempenha um papel fundamental ao atuar em conjunto com os serviços oferecidos pela assistência social para garantir a proteção e o bem-estar de crianças e adolescentes em situações de vulnerabilidade ou risco.

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais organiza os serviços em dois níveis de complexidade: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. A Proteção Social Básica são serviços que buscam prevenir situações de vulnerabilidade e risco social, fortalecendo os vínculos familiares e comunitários. Esses serviços são ofertados de forma universal, ou seja, são acessíveis a toda a população. Alguns exemplos de serviços de Proteção Social Básica incluem programas de apoio à convivência familiar e comunitária, atividades culturais, esportivas e de lazer, distribuição de alimentos, entre outros; Proteção Social Especial são serviços direcionados para famílias e indivíduos que já se encontram em situação de vulnerabilidade ou risco social mais acentuado. Esses serviços requerem maior intervenção e suporte. A Proteção Social Especial é dividida em média complexidade e alta complexidade; Proteção Social Especial de Média Complexidade são serviços que buscam atender famílias e indivíduos que já enfrentam situações de violação de direitos, mas que ainda podem ser atendidos em sua comunidade. Exemplos incluem serviços de acolhimento institucional (abrigo), serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para grupos específicos, entre outros e, Proteção Social de Alta Complexidade são serviços voltados para casos mais graves, que exigem intervenções mais intensas e especializadas. Isso inclui situações de abuso, exploração, negligência grave e outros agravos que exigem medidas de proteção mais complexas. Exemplos são o acolhimento em família acolhedora, atendimento em casa de passagem, programas de reinserção social, entre outros.

Essa organização em níveis de complexidade visa garantir que as ações de assistência social sejam adequadas às necessidades de cada caso, oferecendo desde ações preventivas até intervenções mais especializadas para garantir a proteção e promoção dos direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade.

Figura 2 - Fluxo de Organização dos serviços de proteção social básica



Fonte: SNAS (2016, p. 31).

Assim, diversas demandas em que se verifica crianças/adolescentes: em sinaleiros vendendo bolas e objetos; em situação de rua/mendicância; desacompanhados em festas, quermesses, boates, shows e afins; atendimento inicial em delegacias de adolescentes em que foi atribuído ato infracional e, outras diversas situações semelhante em que se entende a necessidade de uma ação por parte de Políticas Públicas para o atendimento e restabelecimento do direito, há necessidade de uma ações preventivas e de pronto atendimento, 24h, por parte dos programas, projetos e equipamentos adequados da secretarias da assistência social, responsável pela execução da política pública, cabendo ao Conselho Tutelar garantir a execução e atendimentos desses serviços/atendimento, sob pena de responsabilização dos gestores diante a omissão.

Por fim, a atuação do Conselho Tutelar junto a Política de Assistência Social, é garantir que todos os serviços e todos os atendimentos ofertados por essa política, estejam à disposição de crianças e adolescentes e suas famílias/responsáveis.

5.2 O CONSELHO TUTELAR E A POLÍTICA PÚBLICA DA EDUCAÇÃO PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE

A Educação, segundo a Constituição Federal de 1988, é um dos direitos fundamentais a ser assegurado para todos e todas, com absoluta prioridade, pela família, sociedade em geral e pelo poder público - em suas 3 esferas de poder-, admitindo como princípios o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, a gestão democrática, a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, entre outros (BRASIL, 1988).

Ainda, importante ressaltar que o direito à educação é um direito de crianças e adolescentes de 0 à 18 anos incompletos, e dever do estado ofertar a crianças e adolescentes entre 4 a 18 anos incompletos, devendo ser assegurado, inclusive, à todos que não tiveram acesso na idade adequada, por força da EC n. 59/2019.

Assim, a educação deve ser ofertada em ambiente público ou privado de natureza educacional, visando a conclusão de etapas com variadas frentes pedagógicas, orientações e legislações que efetivem esse direito, formando cidadãos tanto para a vida, quanto para o mercado de trabalho.

No entanto, há algumas fragilidades na oferta dessas políticas públicas, em especial, naquelas voltadas à primeira infância. Importante lembrar que, embora a Escola seja um espaço de educação, ela não é o único responsável pela construção cidadã e democrática, pois, esta é, também, responsabilidade das famílias, da sociedade, das entidades e estado, atores imprescindíveis para construção de uma educação que atenda às necessidades da atualidade.

Nossa educação precisa ser repensada e novamente estudada, profissionais da educação precisam receber formações continuadas para atender as necessidades de nossas crianças e adolescentes, a fim de assegurar direitos e impedir que ameaças e/ou violações ocorram, criando ações para fazer o diferente pela educação, reconhecendo que não existe o "aluno ideal" tão clamado por educadores, pois cada indivíduo possui suas especificidades/necessidades próprias, cada indivíduo tem seu tempo, sua vivência, sua cultura.

É a partir deste saber fundamental: mudar é difícil, mas é possível, que vamos programar nossa ação político pedagógica, não importa se o projeto com o qual nos comprometemos é de alfabetização de adultos, de crianças, se de ação sanitária, se de evangelização, se de formação de mão de obra (FREIRE, 2003, p. 79).

Há conflitos nas relações entre educadores e educando, a relação que deveria ser de apoio integral ao bom desempenho do aluno, que por falta de sensibilidade do profissional, prejudica o bom desenvolvimento, e oportunidades perdidas impossibilitando o fortalecimento de vínculos entre a escola e o aluno, e distante da realidade social e com isso não podendo contribuir de forma ampla.

Assim, percebe-se que esses são alguns dos motivos das evasões escolares, somado a várias situações de violações intrafamiliares que acometem crianças e adolescentes, cotidianamente, resultando assim, na falha/fracasso da “tríade protetiva” (família, sociedade e Estado), os quais têm o dever de garantir com absoluta prioridade os direitos fundamentais da criança e adolescente.

Quadro 1 - Relatório Direito Violado

Relatório de Violações por Direito Violado por Faixa Etária																			
Período de 01/03/2020 até 31/05/2023																			
Estado: Todos																			
Município: Todos																			
Bairro: Todos																			
Direito fundamental: Educação, Cultura, Esporte e Lazer																			
Categoria de direito: Impedimento de permanência no sistema escolar																			
Direito Violado: Todos																			
Relatório de Violações por Direito Violado por Faixa Etária																			
Direito Violado	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	Total
Autoexclusão	0	10	10	6	4	12	19	23	32	29	27	33	41	72	127	184	261	415	1305
Constrangimento de qualquer espécie	3	3	4	5	12	16	18	31	22	21	44	29	31	51	45	67	52	58	512
Critérios avaliativos discriminatórios	0	2	2	2	6	3	7	9	5	5	9	5	5	7	13	11	7	12	110
Evasão escolar	14	69	60	55	64	99	229	305	493	480	440	430	441	453	504	684	805	1028	6653
Expulsão indevida	0	0	1	1	1	3	0	1	2	3	2	2	4	3	17	16	13	24	93
Infrequência escolar	7	1	4	4	14	29	30	42	55	59	52	75	83	95	126	174	176	225	1251
Punições abusivas	0	1	0	4	5	3	5	7	6	6	8	6	5	10	12	16	16	11	121
Transferência Compulsória	1	3	3	3	2	6	5	7	14	14	7	22	11	25	20	34	41	30	248
Total	25	89	84	80	108	171	313	425	629	617	589	602	621	716	864	1186	1371	1803	10293

Fonte: SIPIA (2023).

Quadro 2 - Relatório Direito Violado

Relatório de Violações por Direito Violado por Faixa Etária																			
Período																			
Estado: Todos																			
Município: Todos																			
Bairro: Todos																			
Direito fundamental: Educação, Cultura, Esporte e Lazer																			
Categoria de direito: Todos																			
Direito Violado: Todos																			
Relatório de Violações por Direito Violado por Faixa Etária																			
Categoria de Direito	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	Total
Atos atentatórios ao direito a	15	161	273	278	328	436	658	788	849	851	790	752	852	833	898	964	1086	1090	11902
Ausência de educação infantil ou impedimento de acesso	107	2085	4652	5154	4552	3744	2647	1516	731	414	274	187	155	117	93	83	61	57	26629
Falta de condições educacionais adequadas	4	19	44	54	88	101	173	224	247	251	267	258	290	286	384	398	438	462	3988
Impedimento de permanência no sistema escolar	24	89	82	80	107	168	310	419	625	610	574	588	611	705	846	1151	1335	1748	10072
Inexistência de ensino fundamental ou dificuldade no acesso	30	97	184	190	256	478	781	1528	2299	1999	1585	1643	1747	1594	1478	1226	870	603	18588
Inexistência de ensino médio ou dificuldade no acesso	6	12	10	9	7	12	8	21	27	34	18	45	68	94	125	268	497	629	1890
Inexistência ou impedimento de uso de equipamento para cultura, esporte e lazer	1	5	3	6	8	9	15	34	28	16	34	29	24	30	30	29	14	21	336
Total	187	2468	5248	5771	5346	4948	4592	4530	4806	4175	3542	3502	3747	3659	3854	4119	4301	4610	73405

Fonte: SIPIA (2023).

O relatório por direito violado dos 26 estados e o Distrito Federal, no período de 01/03/2020 à 30/05/2023, nos quadros 1 e 2, extraídos do Sistema de Informação para Infância e Adolescência - SIPIA Conselho Tutelar, demonstra a desarticulação das políticas de atendimento e proteção de crianças e adolescentes, retratando a falha na intersetorialidade, bem como a fragilidade das políticas públicas de atenção a crianças/adolescentes e suas famílias, em que o resultado desastroso são os direitos fundamentais ameaçados e/ou violados. Verifica-se A política da educação precisa estar, a todo momento, em articulação com a proteção social e com a saúde, com ações articuladas, como impõe o artigo 86 do ECA, tendo em vista que, a criança e o jovem, em sua maioria, são os mesmos e transitam por diferentes equipamentos públicos. É fundamental, portanto, que os diferentes serviços estejam articulados e possam servir de referência e contrarreferência para toda a população (SIPIA, 2023).

Está na educação de qualidade o compromisso para a redução da pobreza e impulso ao desenvolvimento sustentável, devendo o gestor desta política garantir e ampliar o acesso à creche; o fortalecimento dos padrões de qualidade da escola, e o enfrentamento dos desafios do Ensino Fundamental.

Por fim, o papel do Conselho Tutelar, enquanto zelar pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes, e garantir que as políticas públicas cumpram o seu papel, no atendimento e proteção da população infanto-juvenil.

5.3 O CONSELHO TUTELAR E A POLÍTICA PÚBLICA DA SAÚDE PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Este capítulo se concentra na análise da intersecção entre o papel fundamental desempenhado pelo Conselho Tutelar e a política pública de saúde destinada a crianças e adolescentes. Ambos os aspectos são peças essenciais no panorama do bem-estar infantojuvenil, uma vez que a saúde e a proteção desses grupos são imperativos para seu desenvolvimento holístico. Ao longo deste capítulo, exploraremos a colaboração e coordenação entre o Conselho Tutelar e as estratégias governamentais de saúde, visando entender como essa sinergia contribui para assegurar os direitos e o cuidado integral das crianças e adolescentes em situações relacionadas à sua saúde.

A garantia de uma vida saudável na infância, é condição fundamental para que possam se desenvolver como cidadãos, e a Convenção sobre os Direitos da Criança pela Assembleia Geral da ONU, ratificada pelo Brasil, prevê, no artigo 24, que: “Os Estados Partes devem envidar esforços para assegurar que nenhuma criança seja privada de seu direito de usufruir desses serviços de cuidados de saúde” (ONU, 1989), responsabilizando os estados para que garantam os serviços de cuidado de saúde das crianças e adolescentes, tendo como base, o documento intitulado "Política de Saúde para o Crescimento Sustentável: Agenda para os Próximos Anos" publicado pelo Ministério da Saúde do Brasil em 2012, que:

[...] eixos como redução da mortalidade infantil, garantia da atenção primária, combate a desnutrição, fornecimento de água limpa e de qualidade, garantia da saúde das mulheres no pré-natal e pós-natal, acesso a educação e informação a respeito de saúde e o desenvolvimento de assistência técnica preventiva.

Ainda, a ausência de articulação intersetorial, tema desta dissertação, sem a qual, não há como se garantir a proteção integral e prioridade absoluta assegurada em Lei. Cotidianamente os Conselhos Tutelares recebem demandas provenientes da falta de oferta de vários serviços na área da saúde, como ausência de profissionais

especializados – psicólogos, psiquiatras, neuropediatras, fonoaudiólogos etc. –, bem como, ausência de serviços e os CAPSi tem sido um dos serviços mais necessitados, conforme demonstrado no SIPIA - categoria de direito / atendimento inadequado a saúde.

Uma vez que o Conselho Tutelar é um órgão designado para zelar pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes, sua função se alinha intrinsecamente com a garantia de que a política de saúde seja implementada de maneira eficaz e acessível a esses grupos. Essa colaboração é especialmente visível no papel do Conselho Tutelar como mediador e defensor, intervindo em casos de vulnerabilidade e violação de direitos, muitas vezes conectados a questões de saúde física e emocional.

As políticas públicas de saúde voltadas para crianças e adolescentes englobam uma série de medidas, desde programas de imunização até cuidados pré-natais e serviços de prevenção específicos para as fases da infância e da adolescência. Essas políticas têm como objetivo garantir o acesso equitativo e a qualidade dos cuidados de saúde, visando não apenas a prevenção de doenças, mas também o estímulo a um crescimento saudável e um desenvolvimento pleno.

Quadro 3 - Relatório Direito Violado

Relatório de Violações por Direito Violado por Faixa Etária																			
Período de 01/03/2020 até 31/05/2023																			
Estado: Todos																			
Município: Todos																			
Bairro: Todos																			
Direito fundamental: Direito à Vida e à Saúde																			
Categoria de direito: Todos																			
Direito Violado: Todos																			
Relatório de Violações por Direito Violado por Faixa Etária																			
Categoria de Direito	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	Total
Atendimento inadequado em saúde	36	207	309	312	330	284	267	263	286	282	252	246	236	233	307	280	301	252	4683
Atos atentatórios a vida e a saúde	50	153	223	241	145	107	105	110	90	133	150	171	289	454	767	1075	1295	1436	6994
Ausência de ações específicas para prevenção de enfermidades e promoção da saúde	14	77	117	152	116	118	106	126	137	126	89	130	119	121	158	166	162	205	2239
Insegurança alimentar e nutricional	22	156	197	149	116	107	95	97	89	109	69	66	85	64	77	60	54	44	1656
Não atendimento em saúde	54	325	457	593	583	574	531	445	540	506	510	497	544	486	485	588	488	481	8687
Prejuízo a vida e saúde por ação ou por omissão	36	225	302	285	250	222	199	178	173	178	162	160	153	139	161	182	184	183	3372
Práticas irregulares em restabelecimentos de saúde	5	13	14	16	11	9	11	6	7	7	5	6	8	5	8	7	18	11	167
Total	217	1156	1619	1748	1551	1421	1314	1225	1322	1341	1237	1276	1434	1502	1963	2358	2502	2612	27798

Fonte: SIPIA (2023).

O quadro acima demonstra a necessidade da integração entre o Conselho Tutelar e a política de saúde, passo fundamental para garantir que crianças e

adolescentes recebam a atenção e os cuidados de que necessitam. A troca de informações entre esses dois pilares, bem como o encaminhamento adequado de casos que requerem intervenção médica, são componentes cruciais dessa colaboração. Essa interligação também serve como uma estratégia para identificar precocemente possíveis situações de negligência ou violência, permitindo a intervenção e o suporte necessários de maneira oportuna, com intuito de atender as demandas demonstradas no relatório exposto.

Entretanto, apesar dos benefícios, essa articulação pode enfrentar desafios significativos. Questões burocráticas, falta de recursos e a necessidade de melhorar a comunicação entre os profissionais da saúde e os membros do Conselho Tutelar podem impactar a efetividade dessa parceria. Superar esses obstáculos requer esforços conjuntos e um entendimento profundo da importância de uma abordagem integrada.

A atuação entre o Conselho Tutelar e as políticas de saúde pode se materializar em resultados positivos para crianças e adolescentes. Reuniões com profissionais da rede de atendimento, demonstram como a sinergia pode promover a saúde, o bem-estar e os direitos desses grupos vulneráveis, evidenciando a necessidade contínua de uma abordagem integrada e coordenada.

Importante também destacar demandas que sugerem o não atendimento à saúde, em que estão listados aqueles classificados pelos serviços como “Família não aderiu”, e não é apresentado pelos profissionais nenhum tipo de ação e encaminhamentos realizados, a fim de identificar os motivos pelos quais Pais e/ou responsáveis, não têm comparecido à atendimentos, dando o suporte por meio do acesso às políticas públicas, ou, chamar estes para a responsabilidade, a fim de cumprirem seu dever legal, na garantia dos direitos de seus filhos ou pupilos.

As atribuições do Conselho Tutelar são descritas no Estatuto da Criança e Adolescente, artigos 18, 90, 95, 98, 101, 105, 129, principalmente no artigo 136.

Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar:

- atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos artigos 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, 1 a VII;
- atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, 1 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 1 a VI, para o adolescente autor de ato infracional;
VII- expedir notificações;
VII - 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, § 3 inciso 11, 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.
XII- promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes.
Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família (BRASIL, 1990).

Verifica-se que, em nenhum parágrafo do Estatuto diz que Conselho Tutelar é responsável legal por crianças e adolescentes, mas que essa responsabilidade é dos pais ou guardiões. Este órgão de defesa, no seu rol de atribuições, sempre informa que tutela direitos e não seres humanos, que nossa principal atribuição seria a de orientar as famílias e cobrar para que o que a Lei rege seja cumprida. Na questão ocorrida, existia uma adolescente precisando de auxílio médico, aonde o órgão de emergência se fez presente, informado ainda que, "não havia nenhum problema de saúde que necessitasse de atendimento médico, sendo que o Médico Regulador já havia liberada a adolescente" (BRASIL, 1990).

Assim, é urgente que se tenha a real compreensão das atribuições do Conselho Tutelar, bem como, o real funcionamento do Sistema de Garantias de Direitos e as articulações intersetoriais, para que não ocorram situações de imposições dos atores do Sistema de Garantias de Direitos e instituições e órgãos, os quais requisitam, de fora equivocada, arbitrária e, na maioria das vezes abusivas e truculentas (no caso de delegados, promotores de justiça e magistrados), a atuação de membros do Conselho Tutelar para que executem as políticas públicas, como se serviços fossem, o que, na prática, só impede que políticas públicas para a população infante juvenil sejam efetivas e/ou, criadas. Conforme exposto, ao longo dos capítulos, o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069/90, art. 131 "O Conselho Tutelar é

órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (BRASIL, 1990), definidos nesta Lei.

A intersectorialidade das políticas públicas emerge como uma abordagem estratégica e abrangente para promover os direitos e o bem-estar de crianças e adolescentes. Essa abordagem reconhece que as necessidades desses grupos não estão confinadas a uma única dimensão, mas se entrelaçam em áreas como saúde, educação, assistência social e segurança. A colaboração entre esses diferentes setores e atores é essencial para abordar as complexidades que envolvem o desenvolvimento infantojuvenil de maneira holística e eficaz.

A atuação do Conselho Tutelar e a intersectorialidade das políticas públicas estão intrinsecamente ligadas, compartilhando o objetivo de garantir um ambiente propício para crianças e adolescentes prosperarem. A abordagem intersectorial permite ao Conselho Tutelar estabelecer colaborações significativas com diferentes setores governamentais e não governamentais, possibilitando uma ação conjunta e coordenada para a proteção e promoção dos direitos desses grupos. Por meio dessa sinergia, o Conselho Tutelar pode acessar recursos e conhecimentos especializados de várias áreas, fortalecendo sua capacidade de oferecer soluções abrangentes e direcionadas.

A convergência entre a atuação do Conselho Tutelar e a intersectorialidade das políticas públicas tem um impacto profundo na garantia dos direitos e no desenvolvimento de crianças e adolescentes. Ao reunir diversas perspectivas e expertises, essa abordagem fortalece as estratégias de proteção e promoção dos direitos, permitindo uma resposta mais eficaz às situações que ameaçam o bem-estar desses indivíduos. A colaboração entre diferentes setores cria uma rede de suporte mais ampla, que pode identificar riscos e necessidades de forma mais precisa, além de desenvolver soluções adaptadas às circunstâncias específicas de cada caso.

A atuação do Conselho Tutelar e a intersectorialidade das políticas públicas são peças essenciais no quebra-cabeça da garantia dos direitos de crianças e adolescentes. A abordagem colaborativa e integrada entre esses dois componentes desempenha um papel crucial na construção de um ambiente onde os direitos desses grupos sejam protegidos, seu desenvolvimento seja estimulado e suas vozes sejam ouvidas. O trabalho conjunto do Conselho Tutelar em conjunto com as políticas

intersetoriais é uma demonstração prática do compromisso da sociedade em assegurar um futuro mais promissor e igualitário para as gerações vindouras.

6 CONCLUSÃO

Ao findar esta pesquisa cumpre aqui fazer o apontamento das principais contribuições e conclusões obtidas desde o primeiro capítulo, uma vez que os assuntos discutidos no decorrer de toda a dissertação são complementares e indispensáveis à correta compreensão da temática, objetivos propostos e dos resultados alcançados.

O verdadeiro papel do Conselho Tutelar precisa ser respeitado em todo território nacional, entre os atores do Sistema de Garantias de Direitos, permitindo que o Conselho Tutelar seja protagonista nessa articulação e contribua para a melhoria da qualidade de vida das crianças e dos adolescentes. É importante que as políticas públicas sejam implementadas de forma integrada e que todos os setores envolvidos se comprometam com a melhoria das condições de vida destes públicos.

Dessa forma, o Conselho Tutelar torna-se um exemplo de como a intersetorialidade pode colaborar positivamente para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes. Além de contribuir na articulação entre os setores que compõem o sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente, o Conselho Tutelar também tem o papel de contribuir para a implementação e monitoramento de políticas e iniciativas que possam melhorar o acesso desses públicos às oportunidades e recursos de que eles necessitam para alcançar seus direitos.

A presente dissertação objetivou compreender, a partir da teoria da proteção integral, como o Brasil tem organizado as políticas públicas de proteção às crianças e adolescentes, considerando a intersetorialidade na ação do Conselho Tutela como protagonista na articulação do sistema de garantias de direitos humanos de crianças e adolescentes.

Como marco teórico deste estudo, a teoria da proteção integral é a essência do Direito da Criança e do Adolescente. Consagrada pela Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, a proteção integral foi adotada no Brasil tanto pela Constituição Federal de 1988 quanto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Trata de um novo modo de conceber e de se relacionar com as crianças e os adolescentes, os quais são reconhecidos como sujeitos de direitos e, portanto, não mais tratados como objeto de tutela do Estado.

A teoria da proteção integral orienta todas as ações e políticas destinadas às crianças, as quais são titulares de direitos fundamentais, como o direito à vida, à

saúde, à educação, à alimentação, ao respeito, ao lazer, à cultura, à dignidade, dentre outros, assegurados pela família, pela sociedade e pelo Estado (na chamada tríplice responsabilidade compartilhada), com prioridade absoluta.

Pela proteção integral, as crianças devem, ainda, ser preservadas contra todas as formas de crueldade, violência, opressão, discriminação, negligência e exploração, consoante previsão constitucional e estatutária. De acordo com a teoria da proteção integral, as crianças têm o direito a uma proteção especial, prioritária e integral. Isso modifica o comportamento não só da sociedade civil como também do Estado, o qual tem a obrigação de oferecer os instrumentos e os meios necessários à fruição dos direitos a que crianças são titulares.

A promoção dos direitos da criança demanda do Estado a adoção de ações e a implementação de políticas públicas. As políticas são instrumentos que materializam direitos. Conforme previsão do Estatuto da Criança e do Adolescente, a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente é feita por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A política de atendimento também conta com linhas de ação, as quais compreendem: as políticas sociais básicas; os serviços, os programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências; além dos serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de exploração, negligência, abuso, maus-tratos, crueldade, opressão, dentre outros.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente têm papel de destaque na estruturação ou consolidação das políticas públicas para as crianças no Brasil. Com previsão em todos os níveis (nacional, estaduais, Distrito Federal e municipais), enquanto órgãos colegiados autônomos, deliberativos e paritários, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente têm a missão de gerir as políticas públicas para as crianças e garantir a participação da população, além das próprias crianças nesse processo.

As políticas são formuladas por meio das Conferências (as quais ocorrem nos âmbitos municipal, regional, estadual e nacional) e dos Planos de Direitos. A criança e adolescentes com direitos violados ou ameaçados, são protegidas por um conjunto de normas, com ações articuladas das políticas intersetoriais, atendendo todas as crianças e adolescentes, sem qualquer discriminação. Legalmente, a crianças e

adolescentes devem gozar, em igualdade material, de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana e de toda a proteção conferida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, o que inclui o acesso às políticas públicas.

Contudo, a pesquisa demonstrou que é urgente o respeito às atribuições e a atuação do conselho tutelar, que zela pelo cumprimento dos direitos humanos da população infanto juvenil, para que as políticas públicas que atendem essa população, sejam efetivas, pois há uma desarticulação das políticas intersetoriais, a qual prejudica a garantia dos direitos fundamentais e eventuais aplicações das medidas em prol de crianças e adolescente que estejam com seus direitos ameaçados ou violados.

O trabalho demonstrou, ainda, os desafios do sistema de garantia de direitos na efetivação das políticas públicas que atendem crianças e adolescentes, bem como, as dificuldades que os Conselhos Tutelares encontram, para atuarem dentro das suas atribuições e a falta de reconhecimento do órgão, dificultando sua atuação como articulador das políticas intersetoriais. As políticas públicas que existem, além de deficientes, não há diálogo entre os atores que atuam no Sistema de Garantias de Direitos, para que os fluxos de atendimentos cumpram o seu papel, através de ações articuladas como prevê o artigo 86 do ECA.

A pesquisa apontou também que a falta de articulação das polícias prejudica o atendimento efetivo e a garantia dos direitos, refletindo na estruturação das políticas públicas. É preciso uma articulação entre as políticas setoriais, para que os setores que atuam no atendimento e acolhimento a essas pessoas, incluindo o Conselho Tutelar, que é o órgão responsável pela proteção das crianças no Brasil, garantam a prioridade absoluta e proteção integral.

A garantia do acesso aos direitos, portanto, não é suficiente, pois há, no dia a dia das crianças e adolescentes, uma série de barreiras e outras circunstâncias que impedem ou mitigam a plena fruição desses direitos, prejudicando a integração local. O Brasil ainda não formulou de forma clara a política pública destinada às crianças e adolescentes, e é preciso que essas políticas sejam incorporadas pelos Planos Decenais dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente.

Por fim, é importante que o trabalho do Conselho Tutelar seja estimulado e reconhecido, como um exemplo de comprometimento com o desenvolvimento humano e com a melhoria da qualidade de vida das crianças e dos adolescentes. Para contribuir ainda mais para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, o Conselho Tutelar deve buscar parcerias de iniciativas que promovam o acesso a

programas de formação profissional, capacitação, formação de rede e ações de acolhimento.

Além disso, é importante que sejam fornecidos mecanismos de acompanhamento destas ações, a fim de garantir a qualidade da implementação das políticas públicas, que devem ser focadas na satisfação das necessidades e direitos destes públicos. Assim, o Conselho Tutelar pode continuar sendo um importante protagonista na articulação entre os setores e na construção de um sistema de garantias de direitos eficaz e efetivo para as crianças e os adolescentes.

REFERÊNCIAS

AMIN, Andréa Rodrigues. Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos Teóricos e Práticos. *In*: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Org.). **Evolução Histórica do Direito da Criança e do Adolescente**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (Orgs.). **Conferências Nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea, 2013.

AZEVEDO, Renata Custódio. **O Conselho tutelar e seus operadores**: o significado social e político da instituição - um olhar sobre os Conselhos Tutelares de Fortaleza/Ceará. 2007. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2007.

BANDEIRA, João Tancredo Sa. **Conselho Tutelar**: espaço público de exercício da democracia participativa e seus paradoxos. 2006. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2006.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia**. *In*: BENEVIDES, Maria Vitória; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo. (orgs) Reforma política e cidadania. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Constituição Federal (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 16 maio 2023.

BRASIL. **Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 07 jul. 2014

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 13 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 16 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 07 dez. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 16 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.318, de 26 de agosto de 2010.** Dispõe sobre a alienação parental e altera o art. 236 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990. Brasília, 26 ago. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12318.htm. Acesso em: 16 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012.** Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; [...]. Brasília, 18 jan. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm. Acesso em: 16 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.** Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Brasília, 8 mar. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017.** Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, 4 abr. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm. Acesso em: 16 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.344, de 24 de maio de 2022.** Cria mecanismos para a prevenção e o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente, [...]. Brasília, 24 maio 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14344.htm. Acesso em: 16 maio 2023.

BRASIL. **Resolução 171, de 04 de dezembro de 2014.** Estabelece os parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos da criança e do adolescente em âmbito estadual, distrital e municipal. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

CARVALHO, Lúcia Abadia de. **Os Conselhos Tutelares (ou Tutelados?):** A experiência no Município de Goiânia 1993 a 2008. 2009. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Católica de Goiás, Goiás, 2009.

CARVALHO, Maria do Carmo Brand de. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a política de assistência social. **Cadernos Populares**, São Paulo, n. 9, 1992.

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

CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Resolução Nº 113, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, 19 abr. 2006. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucao-no-113-de-19-04-06-parametros-do-sgd.pdf/view>. Acesso em: 16 maio 2023.

CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Resolução Nº 170, de 10 de dezembro de 2014. Altera a Resolução nº 139, de 17 de março de 2010 para dispor sobre o processo de escolha em data unificada em todo o território nacional dos membros do Conselho Tutelar. Brasília, 10 dez. 2014. Disponível em: <https://www.mpes.mp.br/Arquivos/Anexos/34026b57-baf5-4418-a526-e043908534e0.pdf>. Acesso em: 16 maio 2023.

CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Resolução Nº 231, de 28 de dezembro de 2022. Altera a Resolução nº 170, de 10 de dezembro de 2014 para dispor sobre o processo de escolha em data unificada em todo o território nacional dos membros do Conselho Tutelar. Brasília, 28 dez. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/https-wwwgovbr-participamaisbrasil-blob-baixar-7359#:~:text=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%20231%2C%20de%2028,dos%20membros%20do%20Conselho%20Tutelar>. Acesso em: 16 maio 2023.

COSTA, Ana Paula Motta. Elementos que favoreceram e incidiram sobre a criação do Conselho Tutelar. *In*: BRAGALIA, Mônica; NAHRA, Clícia Maria Leite (Org.).

Conselho Tutelar: gênese, dinâmica e tendências. Canoas: Edulbra, 2002.

CURY, Munir. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado:** comentários jurídicos e sociais. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

CURY, Munir; PAULA, Paulo Afonso Garrido de; MARÇURA, Jurandir Norberto. **Estatuto da Criança e do Adolescente anotado.** 3ª ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

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

CUSTÓDIO, André Viana. **Direito da Criança e do Adolescente.** Criciúma: UNESC, 2009.

CUSTÓDIO, André Viana; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. **Estratégias municipais para o enfrentamento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes. Anais [...].** XXVII Encontro Nacional do CONPEDI, 27, UFBA, Salvador, 2018. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/0ds65m46/4191q6vx/G5W92W9n87WSzIAg.pdf>. Acesso em: 28 out. 2021

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças esquecidas: o trabalho infantil doméstico no Brasil.** Curitiba: Multideia, 2009.

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Trabalho infantil doméstico no Brasil.** São Paulo: Saraiva, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2019.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **O Conselho Tutelar e o adolescente em conflito com a lei.** [S.l.: s.n.], 2010. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/politica_socioeducativa/doutrina/Conselho_Tutelar_e_adolesc_em_conflito_com_a_lei.pdf. Acesso em: 29 out. 2021.

FERREIRA, Kátia Maria Martins. Perspectivas do Conselho Tutelar para o século XXI. *In*: BRAGALIA, Mônica; NAHRA, Clicia Maria Leite (Org.). **Conselho Tutelar: gênese, dinâmica e tendências.** Canoas: Edulbra, 2002.

FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler:** em três artigos que se completam. São Paulo: Cortez, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2007.

HERMANY, Ricardo. Novos paradigmas da gestão pública local e do direito social: a participação popular como requisito para regularidade dos atos da administração. *In*: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos.** Santa Cruz do Sul: Unisc, 2006.

KAMINSKI, André Karst. Conselho Tutelar: dez anos de uma experiência na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. **Revista da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, v. 15, 2001. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-6/conselho-tutelar-dez-anos-de-experiencia-na-defesa-dos-direitos-das-criancas-e-dos-adolescentes/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades:** entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

KONZEN, Afonso Armando. **Conselho tutelar, escola e família**: parcerias em defesa do direito à educação. Curitiba: [s.n.], 2012. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/conselho_tutelar/conselho_tutelar_esc_ola_familia.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.

LANGOSKI, Deisemara Turatti. O direito à participação das crianças na mediação familiar. *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente**: 25 anos de desafios e conquistas. São Paulo: Saraiva, 2015.

LIBERATI, Wilso Donizeti. **A atuação do Conselho Tutelar**: o direito de criança e adolescente à família, convivência comunitária e proteção integral. São Paulo: LTr, 2002.

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os direitos da criança e do adolescente**: a necessária efetivação dos direitos fundamentais. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. V.5.

LIMA, Miguel M. Alves. **O direito da criança e do adolescente**: fundamentos para uma abordagem principiológica. 2001. 347 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/82256>. Acesso em: 10 jun. 2023.

MORAES, Célio Vanderlei. **Conselhos de Gestão de Políticas Públicas: instituições e/ou espaços políticos**, Revista de Ciências Humanas, n. 2, Políticas Públicas e Democracia Institucional. Florianópolis: Editora da UFSC, 1999.

MORAES, Edson Sêda de. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a participação da sociedade: Conselhos de Direitos e Tutelares. *In*: PEREIRA, Tânia da Silva (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente**: estudos sócio jurídicos. São Paulo: Renovar, 1992. p. 253.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Nova York, 20 nov. 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 16 maio 2023.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Paraná. **Jurisprudência**. Apelação Cível nº 0001398-35.2020.8.16.0171. 4ª Câmara Cível. Relator: Desembargador Luiz Taro Oyama. Tomazina, Julgado em: 01 jun. 2022. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000019247591/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0001398-35.2020.8.16.0171#>. Acesso em: 17 jun. 2023.

PEREIRA, Tânia da Silva. **O melhor interesse da criança**: um debate interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da criança e do adolescente**: uma proposta interdisciplinar. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PERES, Emerson Luiz. **Concepções e práticas dos conselheiros tutelares acerca da violência doméstica contra crianças e adolescentes**: um estudo sobre o caso de Curitiba. 2001. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001.

PERRY, R. W.; ROSIER, C. P. **Direitos humanos**: teoria, prática e desafios contemporâneos. São Paulo: Paulinas, 2018.

PNAS. Política Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica NOB/SUA**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.

RAMIDOFF, Mário Luiz. **Lições de direito da criança e do adolescente**: ato infracional e medidas socioeducativas. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2011.

REIS, Jorge Renato dos; BAGATINI, Julia. O direito fundamental da solidariedade à luz da Constitucionalização do Direito Privado. **Revista Jurídica CESUMAR Mestrado**, Maringá, v. 14, p. 369-385, 2014.

RODRIGUES, P. M. **Políticas Públicas**: análise da eficácia das políticas públicas em Codó. 2010. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2010.

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição Federal**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SCHMIDT, J. P. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. *In*: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2006.

SIERRA, Vânia Morales. **Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente: a inscrição de quadros participativos na política para crianças e adolescentes**, Civitas Revista de Ciências Sociais, Ano 2, n. 1, 2002. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/civitas/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/94/1675>. Acesso em: 09/02/2016.

SILVA, Tatiana Amaral. **Exploração sexual de crianças e adolescentes no turismo**: Uma análise da atuação da rede de enfrentamento em Porto Seguro. 2009. 149 f. Dissertação (Mestrado em Cultura e Turismo) – Universidade Estadual de Santa Cruz, Ihéus, 2009.

SIPIA. Sistema de Informação para a Infância e Adolescência. **Relatório de Direito Violado por Localidade**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://sipiaconselhotutelar.mdh.gov.br/relatorio/direito-violado-por-localidade>. Acesso em: 10 jun. 2023.

SNAS. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Caderno de Orientações**: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - Articulação necessária na Proteção Social Básica. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Cartilha_PAIF_1605.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.

SOUZA, Ismael Francisco de. **A erradicação do trabalho infantil e as responsabilidades do conselho tutelar no município de Florianópolis**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

SOUZA, Ismael Francisco de; Marli Palma Souza. **O Conselho Tutelar e a erradicação do trabalho infantil**. Ed. Unesc, 2010.

SOUZA, Ismael Francisco de. **O reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI): estratégias para concretização de políticas públicas socioassistenciais para crianças e adolescentes no Brasil**. 2016. 278 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2016.

SPOSATI, Aldaíza. Qual política de assistência social queremos defender no contexto de crise do capital? **Argum.**, Vitória, v. 8, n. 2, p. 6-15, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/12776/9943>. Acesso em: 10 jun. 2023.

TAVARES, José de Farias. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

WARREN, Ilse Scherer. **Das mobilizações às redes de movimentos sociais**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v21n1/v21n1a07.pdf>. Acesso em: 02 maio 2016.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito da Criança e do Adolescente**: Série Resumos. Florianópolis: OAB/SC, 2006.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **A proteção integral da criança e do adolescente no direito brasileiro**. Rev. TST, Brasília, v. 79, n. 1, jan./mar. 2013. Disponível em: <https://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/38644/003_veronese.pdf?sequence=1>. Acesso em: 02 maio 2016.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Convenção sobre os Direitos da Criança 30 anos**: sua incidência no Estatuto da Criança e do Adolescente. 1. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

VIEIRA, Cláudia Maria Carvalho do Amaral; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças Encarceradas**: a Proteção Integral da criança na execução penal feminina da pena privativa de liberdade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004. VIEIRA, Liszt. **Argonautas da cidadania**. Rio de Janeiro: Record, 2001

VOGEL, Arno. **Conselho Tutelar**: a comunidade resolvendo os problemas da comunidade. [s.l.]: UNICEF, 1991.