

As atribuições dos conselhos de direitos na formulação de políticas públicas para infância

The role of rights councils in the formulation of policies for children

Andre Viana Custodio*
Matheus Denardi Paz Martins**

Resumo

O artigo analisa a concepção e as atribuições dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente no marco da teoria da proteção integral do Direito da Criança e do Adolescente como órgão integrante do Sistema de Garantias de Direitos no quadro geral dos sistemas de políticas públicas brasileiras. Considerando que as atribuições dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente resultam de construção doutrinária decorrentes de práticas políticas e jurídicas e de legislação específica, o artigo tem como objetivo geral descrever as principais atribuições dos Conselhos de Direitos como órgão deliberativo e controlador das políticas públicas de atendimento de crianças e adolescentes no âmbito dos municípios. Como objetivos específicos a análise visa descrever a estrutura e concepção dos Conselhos de Direitos e as atribuições no controle e deliberação das políticas públicas de atendimento de crianças e adolescentes no nível municipal. O problema de pesquisa questiona: quais as principais atribuições dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente reconhecidas pela doutrina jurídica brasileira? O método de abordagem é dedutivo e o método de procedimento o monográfico, com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Infância. Conselho de direitos. Políticas públicas.

* Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil; pós-doutorado pela Universidade de Sevilha/Espanha; Docente permanente e coordenador adjunto do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado – da Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil; Líder do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social e do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens da UNISC, integrante do Núcleo de Estudos Jurídicos e Sociais da Criança e do Adolescente da Universidade Federal de Santa Catarina, Fellow da Ashoka desde 2002; E-mail: andreviana.sc@gmail.com

** Mestre em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul/UNISC; Colaborador externo do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social e do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens do Programa de Pós-Graduação – Mestrado e Doutorado – da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC)/PPGD/UNISC, Brasil; E-mail: matheusdenardimartins@hotmail.com

Abstract

The article analyzes the conception and attributions of the Municipal Councils for the Rights of Children and Adolescents within the framework of the theory of integral protection of the Rights of Children and Adolescents as an integral part of the System of Guarantees of Rights in the general framework of Brazilian public policy systems. Considering that the attributions of the Rights Councils result from a doctrinal construction resulting from political and juridical practices, the article has as general objective to describe the main attributions of the Rights Councils as deliberative and controlling organ of the policies of care of children and adolescents in the scope of the cities. As specific objectives, the analysis aims to describe the structure and conception of the Rights Councils and the attributions in the control and deliberation of public policies for the care of children and adolescents at the municipal level. The research question asks: what are the main attributions of the Municipal Councils for the Rights of Children and Adolescents recognized by Brazilian legal doctrine? The method of approach is deductive and the procedure method is the monographic, with bibliographic and documentary research techniques.

Keywords: Children. Council of rights. Policies.

Introdução

Este artigo versa sobre as atribuições dos Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente na formulação de políticas públicas. Neste contexto, considerando que as atribuições dos Conselhos de Direitos resultam da construção doutrinária decorrentes de práticas políticas e jurídicas, o presente trabalho tem como objetivo geral descrever as principais atribuições dos Conselhos de Direitos como órgão deliberativo e controlador das políticas públicas de atendimento de criança e adolescente no âmbito municipal.

O problema do trabalho resulta em identificar as principais atribuições dos Conselhos Municipais de Direito da Criança e Adolescente reconhecidas pela doutrina jurídica brasileira. O método de abordagem foi dedutivo, que parte de uma análise geral para a compreensão de casos específicos e o método de procedimento, por sua vez, foi especialmente o monográfico com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

Para apresentar os resultados da pesquisa, o artigo foi estruturado duas partes. Buscou-se, em um primeiro momento, analisar os Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente, conforme previstos no Estatuto da Criança e Adolescente, os quais têm a representação de órgãos governamentais e de organizações da sociedade civil, competindo-lhes deliberar e controlar conjuntos de políticas públicas básicas, dos serviços especializados e de todas as ações governamentais e não-governamentais, direcionadas para o atendimento da criança e do adolescente. No segundo tópico, realiza-se um estudo mais detalhado das principais atribuições dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e Adolescente. Dessa forma, a temática encontra-se afim na linha de pesquisa direito e gestão pública, em especial relacionados com os direitos de crianças e adolescentes.

Destaca-se que a garantia e a efetividade dos direitos de crianças e adolescentes dependem inevitavelmente do compromisso compartilhado entre família, sociedade e Estado, conforme prevê a Constituição Federal brasileira, e, neste contexto, a estruturação do Sistema de Garantias de Direitos é indispensável mediante o compartilhamento de responsabilidades entre as políticas públicas de atendimento, proteção e justiça. Daí a centralidade e a importância da definição objetiva das atribuições dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente como órgão responsável pelo controle e deliberação das políticas públicas de

atendimento para que se possa planejar, avaliar e controlar o conjunto de ações realizadas no âmbito municipal, compartilhadas entre os diversos entes públicos e privados.

1. A concepção jurídica dos conselhos de direitos da criança e do adolescente

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe um novo paradigma de proteção aos direitos de crianças e adolescentes brasileiros. Nesse sentido, estabelece que compete à família, à sociedade e ao Estado assegurar às crianças e aos adolescentes direitos fundamentais e sociais”. (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, o Direito da Criança e do Adolescente foi instituído com base nos princípios da teoria da proteção integral da Organização das Nações Unidas, da qual o art. 277, da Constituição é sua melhor síntese ao estabelecer:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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)

A Constituição Federal estabeleceu o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos fundamentais vinculando a concretização de tais direitos aos princípios jurídicos da tríplice responsabilidade compartilhada, da prioridade absoluta e da proteção integral. O princípio da tríplice responsabilidade compartilhada atribui a família, a sociedade e ao Estado a responsabilidade pela garantia e efetivação dos direitos fundamentais de forma solidária e sistêmica. Já o princípio da prioridade absoluta assegura que os direitos fundamentais da criança e do adolescente estarão protegidos mediante a destinação privilegiada de recursos públicos, a garantia de proteção e socorro em quaisquer circunstâncias, bem como, a preferência na formulação e execução de políticas sociais públicas. Com relação ao princípio da proteção integral, verifica-se que crianças e adolescentes são sujeitos de direito, deixando de ser objetos passivos para se tornarem titulares destes direitos, com absoluta prioridade, respeitando a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Um dos pilares que reforça a proteção da criança e dos adolescentes é o Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado pela Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Aqui, além do princípio da prioridade absoluta, também ganham destaque a proteção integral e o reconhecimento da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017, p. 2).

O Estatuto da Criança e Adolescente no seu artigo 86 prevê mecanismos de concretização de direitos mediante um conjunto de políticas públicas articuladas entre governo e sociedade civil organizada. Assim, diante da complexidade de política de atendimento, indica-se a necessidade de um sistema que seja capaz de assegurar os princípios e regras da proteção integral. (SOUZA, 2016, p. 81). Assim, o Sistema de Garantias de

Direitos decorre da articulação intersetorial e das possibilidades de compartilhamento de responsabilidades entre órgãos e as entidades de atendimento de crianças e 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 necessidade 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 referenciarem-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, 2008, p. 44-45).

O Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente envolve, portanto, o conjunto de instituições, públicas e privadas, que tem por objetivo efetivar os direitos de criança e adolescente mediante a oferta de serviços e programas que atendam às necessidades fundamentais da pessoa em desenvolvimento.

As políticas de atendimento são a base do Sistema de Garantias de Direitos, pois compreendem um conjunto de serviços, programas e projetos de atendimento, classificados por níveis de proteção, básica e especial, fundamentada nas garantias previstas no artigo 227 da Constituição Federal. A intersetorialidade das políticas de atendimento deve levar em conta a realidade local de cada município e envolver as ações setoriais, em especial, das políticas públicas de educação, saúde, assistência social, cultura, esporte, lazer e profissionalização. Além disso, devem assegurar a proteção de crianças e adolescentes contra qualquer forma de negligência, violência, crueldade ou exploração.

Os conselhos gestores de políticas públicas, como por exemplo os conselhos municipais de direitos da criança e do adolescente, de acordo com o artigo 204 da Constituição Federal, regem-se pelos princípios da descentralização político-administrativa e da participação da população na formulação e controle das políticas e ações em todos os níveis. (SOUZA, 2016, p. 85) A descentralização político-administrativa assegura que os serviços sejam planejados e ofertados no âmbito do município de modo a atender as necessidades e realidades locais. As responsabilidades de planejamento, controle, diagnóstico das políticas públicas exigem a participação direta da população local e permite que as entidades não-governamentais atuem através de seus representantes na deliberação e controle de políticas públicas e de forma direta nas conferências, audiências públicas e demais espaços de participação popular que tenham como objeto as políticas públicas para a infância.

Os Conselhos têm como característica a formulação de políticas públicas e a fiscalização das ações governamentais, permitindo a livre escolha de seus membros quanto a autonomia em relação a tomada de decisões. (SOUZA, 2016, p. 85). Nesse sentido, percebe-se a importância dos Conselhos de Direitos para a sociedade brasileira, pois promovem a cidadania e possibilitam um espaço para a análise e o debate de ideias. Para além disso, também são articuladores de ações que priorizam o bem-estar da população e, em especial, do grupo que representam. (CUSTÓDIO, HAMMES, 2017, p. 66).

Os Conselhos de Direitos são lugares para elaboração de políticas públicas de atendimento, pois possibilitam a ampla participação da população para definir políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente (VERONESE; SANTOS, 2014).

O Conselho de Direitos tem um diferencial perante os demais, pois não demarca uma única política setorial, mas sim, estabelece que as políticas de sua alçada possuam um público que exige, por determinação legal, prioridade absoluta em todas as políticas públicas. (SOUZA, 2016, p. 89). O *status* democrático é uma característica do Conselho de Direitos da Criança e Adolescente, por acentuar um propósito de Estado ampliado, e, ao deliberar, não reponderar uma única vontade. (SOUZA, 2016, p. 90).

O legislador impôs a necessidade de composição do conselho em número igual a representantes do poder público e da sociedade civil, ou seja, impôs a paridade. Esse princípio da paridade está presente em todos os atos dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente que tem por fundamento o princípio da solidariedade. (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017, p. 68). A paridade na composição dos Conselhos de Direitos pode exigir a construção de uma cultura de solidariedade, pressuposto esta da igualdade das relações institucionais.

Luego, esta búsqueda por igualdad de dignidad entre todos debe ser especialmente orientada a la infancia y juventud por medio de la integración de acciones del Estado y de la sociedad civil, trascendiendo la voluntad de sus titulares para sintonizar con el interés social. Por esa razón, el principio de la solidaridad necesita migrar del plano utópico de aplicación para la realidad legítima de las relaciones humanas. (REIS; KUNDE, 2018, p. 310)

Assim, tanto a elaboração quanto o controle de execução de políticas públicas devem ser deliberados em conjunto, ou seja, sociedade civil e Estado. Qualquer disposição em contrário, como o voto de qualidade do presidente do Conselho de Direito, confronta com esse princípio da paridade e, conseqüentemente, é inválido. (PONTES JUNIOR, 1993, p. 55). Nesse sentido, tanto a União quanto os Estados e os Municípios devem organizar o seus Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente preservando a composição paritária de representantes do governo e da sociedade civil organizada. (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017, p. 68). A composição dos Conselhos de Direitos está prevista na Resolução n. 105, de 15 de junho de 2005, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, onde consta que a composição deve garantir a participação da sociedade no “processo de discussão, deliberação e controle de políticas públicas de atendimento integral aos direitos da criança e do adolescente, que compreende as políticas sociais básicas e demais políticas necessárias à execução das medidas protetivas e socioeducativas” (CONANDA, 2005).

Já em se tratando de processo de escolha da representação da sociedade civil nos Conselhos de Direitos analisa-se que “deve ser executado sem a interferência do poder público, em assembleia própria, coma a escolha direta das organizações que atuam junto às políticas da criança e do adolescente.” (CONANDA, 2005). Basicamente a escolha dos representantes não-governamentais que irão compor os Conselhos de Direitos deve ser realizada pelo Fórum Permanente de Entidades Não-Governamentais dos Direitos de Crianças e Adolescentes (Fórum DCA) e, quando não estiver instituído, por assembleia específica para tal fim com a convocação de todas as entidades não-governamentais atuantes na respectiva unidade federativa.

A Resolução n. 113, de 19 de abril de 2006, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, trata dos parâmetros para a institucionalização e o fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, reforçando a importância dos Conselhos de Direitos, bem como a do princípio da ampla participação e da paridade na sua constituição. (CONANDA, 2006)

Assim, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente conta com a representação do Poder Executivo, especialmente de órgãos executores de políticas sociais, e com representação de entidades não governamentais de âmbito nacional dos direitos da criança e adolescente, em igual número (BRASIL, 1991). Já em se tratando de Conselho Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, também devem seguir o critério da paridade.

No caso dos municípios, a paridade deve igualmente ser assegurada, mediante previsão específica na lei municipal de criação do Conselho de Direitos. (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017, p. 69). Assim, a regra da paridade exige que a metade dos representantes sejam governamentais, no caso do município, escolhida e nomeada pelo prefeito municipal e a outra metade dos representantes sejam escolhidos em fórum próprio pelas entidades da sociedade civil organizada registradas nos Conselhos de Direitos. Os representantes escolhidos assumem a função como Conselheiros de Direitos. Segundo o artigo 89 do Estatuto da Criança e Adolescente a função do conselheiro é de interesse público relevante e com isso não tem nenhuma remuneração. (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017, p. 71).

É necessário empoderar a sociedade e possibilitar o exercício pleno da cidadania. A dificuldade pode estar em disponibilizar espaços com oportunidades ao povo, para externar suas vontades perante o Estado, mas, num sistema democrático, o Estado tem condições de permitir que os diferentes grupos possam debaterem sobre os seus interesses. (COSTA; HERMANY, 2009, p. 83).

Os Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente incentivam a sociedade a instrumentalizar e materializar a participação popular. Consolida-se por meio do poder local que alia o poder político com o poder dos diferentes grupos e organizações sociais. (REBIDIA, 2020).

Desse modo, os Conselhos de Direito da Criança e Adolescente gradativamente foram aprimorando o conjunto de responsabilidades derivadas da sua atribuição de conselho gestor de políticas públicas intersetoriais e geracionais, de acordo com a previsão mais ampla das suas atribuições instituídas pelo Estatuto da Criança e Adolescente. Os regimentos internos e as leis de criação estabelecem competências e atribuições adicionais relacionadas ao acompanhamento e à participação do processo de elaboração de legislações relativas à infância, à deliberação sobre políticas dos direitos à criança e adolescente ou ao financiamento das políticas sociais públicas. Aos Conselhos é de extrema importância a promoção de atividades de divulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e a mobilização da opinião pública para promover a participação da sociedade. (ASSIS, 2009, p. 76).

Assim, como um sistema político majoritariamente representativo e participativo, os Conselhos possuem o dever de atuação enquanto planejadores e fiscalizadores da implementação de políticas de atendimento pautadas nos direitos inerentes à pessoa humana. Portanto, a política de atendimento é um componente importante no processo de atendimento integral a crianças e adolescentes, pois deve promover segundo as diretrizes e deliberações

dos conselhos gestores ações articuladas e planejadas para enfrentar os desafios naquilo que constitui a garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes (SOUZA, 2016).

Destaca-se que na lógica organizacional do Sistema de Garantias de Direitos, os Conselhos de Direitos atuam no primeiro nível denominado como políticas de atendimento, já no seu segundo nível constitui-se a política de proteção com a atuação dos Conselhos Tutelares nos casos de ameaça ou violação de direitos e no terceiro nível a atuação dos órgãos da política de justiça com instrumentos de garantia de direitos fundamentais da criança e do adolescente. (CUSTÓDIO, 2009). Diante das complexas responsabilidades de cada órgão e a sobreposição de algumas competências importa analisar as atribuições específicas dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente como forma de explicitar a melhor operacionalização do Sistema de Garantias de Direitos.

2. As atribuições dos conselhos municipais de direitos da criança e do adolescente

Após analisar um panorama geral sobre os Conselhos de Direitos, se faz necessário analisar as atribuições dos Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente. Assim, como órgãos deliberativos, descentralizados e participativos, os Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente, além da função de deliberação e controle de ações públicas possuem algumas atribuições específicas como vistas à proteção integral. Desse modo, é necessário analisar que o estabelecimento de demandas para a infância está interligado às atribuições e às competências dos Conselhos de Direito da Criança e Adolescente. (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017, p. 72).

Em relação as atribuições e competências, verifica-se que não são abordadas especificamente pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, assim, coube ao Conselho Nacional de Direitos da Criança e Adolescente estabelecer diretrizes gerais para a atuação dos Conselhos de Direitos.

Analisando as competências constam a elaboração e o zelo pelo cumprimento das normas gerais da política nacional de atendimento, a fiscalização relacionada à execução de ações, o apoio ao Conselhos Estaduais e Municipais e a avaliação das respectivas políticas. Ainda, é previsto o apoio às campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, o acompanhamento da elaboração e da execução da proposta orçamentaria da União, a gestão do Fundo da Infância e da Adolescência e a elaboração do seu regimento interno (BRASIL, 1991).

As competências são amplas, competências que carregam consigo as características deliberativas e de controle das ações dos Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017, p. 72). No entanto, há, pela própria concepção de conselho gestor, um conjunto de atribuições regulares que são reconhecidos pela doutrina e jurisprudência como funções fundamentais, que devem estar asseguradas nas leis municipais de criação dos conselhos, bem como, nos seus regimentos internos como forma de respaldar sua atuação e garantir os direitos da criança e do adolescente.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente tem entre as suas atribuições gerais o acompanhamento e deliberação sobre a política municipal voltada à criança e ao adolescente, em todas as áreas, ou seja, saúde, educação, assistência social, atuando tanto na articulação institucional como na intersetorial. A gestão das políticas públicas de atendimento à crianças e adolescentes pressupõe a formulação de diagnóstico que apresente indicadores sobre as condições de desenvolvimento e garantias de direitos da criança e do adolescente em cada um dos entes federativos, para que assim os planos de políticas públicas possam assegurar de forma efetiva as ações previstas nos planos de políticas públicas. (SOUZA, 2016). É no âmbito dos municípios que se colocam os principais desafios para a gestão das políticas uma vez que diz respeito ao local onde crianças e adolescentes vivem.

O fortalecimento das políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente no âmbito da municipalidade se coloca num conjunto de desafios que dependem da articulação intersetorial e do fortalecimento da rede de atendimento à criança e ao adolescente como participação integrada entre organizações governamentais, não governamentais e comunidade. (SOUZA, 2016, p. 90).

As políticas públicas para as crianças e os adolescentes implicam necessariamente o fortalecimento dos Conselhos de Direitos, no seu caráter decisório, promovendo um modelo descentralizado de gestão de políticas para criança e adolescente, reafirma-se o compromisso previsto na norma estatutária quanto constitucional. (SOUZA, 2016, p. 91).

Cabe aos Conselhos municipais definirem uma agenda correspondente as demandas locais, assim, reafirmando a necessidade de os conselhos promoverem ações de planejamento, controle, fiscalização e mobilização para a garantia de direitos com suas respectivas metas. (SOUZA, 2016, p. 91).

Em relação aos planos municipais de direitos humanos da criança e do adolescente constata-se o desafio da democracia participativa, a qual consiste em mobilizar e estimular a participação da população, de forma que cada pessoa tenha o direito de participar em igualdade de condições, de expressar a sua vontade para uma coletividade de pessoas e de decidir conforme sua essência. (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017, p. 77).

A democracia é entendida como a forma de governo na qual os cidadãos controlam e organizam os seus afazeres. Em alguns momentos, isso pode significar que os órgãos governamentais sejam convidados a perceber os anseios e as necessidades dos cidadãos, possibilitando a participação nos espaços de deliberação (CUNNINGHAM, 2009). Nesse processo os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente constituem um instrumento eficaz com plenas condições de contribuição e, no âmbito municipal, são responsáveis pela elaboração, deliberação, acompanhamento e fiscalização dos Planos Municipais de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente, Desse modo, esse plano é o resultado das deliberações do Conselho De Direitos da Criança e do Adolescente, que são conduzidas por meio de um processo participativo (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017, p. 84).

A formulação dos Planos Decenais de Direitos Humanos da Criança e do Adolescentes, devem seguir as diretrizes mínimas estabelecidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, incorporando ações para o período de dez anos e que seja capaz de atender as demandas de crianças e adolescentes em cada município. (SOUZA,

2016, p. 91). Eles devem estabelecer os eixos e as diretrizes norteadoras dos planos Estaduais e Municipais. Assim, cabe aos municípios “realizar o planejamento local através de ações, metas, bem como com a construção de indicadores de monitoramento dessas políticas públicas em prol das crianças e dos adolescentes nos próximos dez anos”. (CEDICA-RS, 2015). As estratégias de articulação intersetorial dos Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente considera as questões atinentes aos direitos da criança e do adolescente, assim, a uma absoluta prioridade no atendimento de criança e adolescente nos diferentes setores, saúde, educação, assistência social, esporte, lazer. Visto isto, se faz necessária a articulação desses diferentes setores, para que não se tenha apenas a prioridade no atendimento, mas sim uma qualidade boa. (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017, p. 90). Desse modo, as ações devem ser pensadas de forma articuladas como um conjunto de políticas que buscam garantir esses direitos da criança e do adolescente (MORAES, 1999). A articulação pode se construir deste a pactuação de ações comuns entre os diversos setores de políticas públicas até a fixação de fluxos e protocolos referentes aos serviços de atendimento.

É preciso estabelecer políticas públicas ampliadas, integradas e articuladas que considerem como referência a matricialidade sociofamiliar. (TAVARES, 2014, p. 390). A intersetorialidade refere-se a uma verdadeira rede de compromissos, integradas por instituições, organizações e pessoas que se articulam em virtude de uma questão da sociedade, que realizam ações integradas. Ou seja, a articulação intersetorial apresenta resultados complementares entre si, que asseguram maior índice de satisfação e garantia de direitos (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017, p. 92).

As estratégias de articulação intersetorial são expressas em documentos de órgãos e entidades que atuam no atendimento dos direitos das crianças e dos adolescentes. E ainda, as ações intersetoriais podem ser propostas por outras áreas, em diferentes programas, projetos e ações, mas, sempre constarão nos documentos dos Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente. Por isso é de extrema importância o alinhamento de diretrizes. (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017, p. 95).

Os Conselhos de Direitos ainda têm o dever de deliberar e fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente elaborando o plano a aplicação de acordo com as diretrizes estabelecidas no Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente. Desse modo, deve assegurar que a aplicação dos recursos do fundo atenda o princípio da prioridade absoluta, inclusive na elaboração do orçamento público. Deve, portanto, acompanhar a execução segundo os critérios de controle e aplicação dos recursos na operacionalização do sistema, mostrando que os recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente não se destinam a políticas de atendimento a criança e ao adolescente, mas ao planejamento, capacitação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. (CUSTÓDIO, 2015, p. 10).

Como forma de gerir as políticas de atendimento no âmbito dos territórios, o Conselho de Direitos deve providenciar o registro de todas as entidades de atendimento e a inscrição dos programas e serviços governamentais de atendimento à criança e ao adolescente. Conforme o artigo 91 do Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe:

Art. 91. As entidades não-governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança

e do Adolescente, o qual comunicará o registro ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária da respectiva localidade.

§ 1º Será negado o registro à entidade que:

- a) não ofereça instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança;
- b) não apresente plano de trabalho compatível com os princípios desta Lei;
- c) esteja irregularmente constituída;
- d) tenha em seus quadros pessoas inidôneas.
- e) não se adequar ou deixar de cumprir as resoluções e deliberações relativas à modalidade de atendimento prestado expedidas pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, em todos os níveis.

§ 2º O registro terá validade máxima de 4 (quatro) anos, cabendo ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, periodicamente, reavaliar o cabimento de sua renovação, observado o disposto no § 1º deste artigo. (BRASIL, 1990)

Nesse sentido, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente estabeleceu critérios para o registro e fiscalização das entidades sem fins lucrativos e a inscrição de programas e serviços governamentais de atendimento que tenham por objetivo atendimento de crianças e adolescentes.

A estruturação dos Conselhos de Direitos exigem, portanto, a construção de um conjunto de ações que envolvam práticas de controle e deliberação de políticas públicas, formulação dos diagnósticos sobre a situação de crianças e adolescentes em cada território, a capacitação dos profissionais da rede de atendimento e dos operadores dos sistema de garantias de direitos, bem como, a gestão orçamentária e financeira relacionada às políticas públicas de atendimento visando fortalecer os instrumentos de gestão e a garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Conclusão

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, já estão instituídos em todos os níveis, consolidando as ações no âmbito do sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente. Embora ainda não sejam popularmente conhecidos, como acontece com os Conselhos Tutelares, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente têm contribuído de maneira expressiva para o controle das políticas públicas para a infância.

Assim, a opção jurídica por atribuir caráter deliberativo e vinculante as suas decisões, bem como a garantia da participação popular na gestão das políticas públicas, proporcionam maior empoderamento à comunidade e amplia as possibilidades de controle social descentralizado.

Dentre as diferentes atribuições constam os desafios de elaborar os planos decenais de Direito da Criança e Adolescente e de traçar estratégias de articulação intersetorial objetivando a garantia e a preservação desses direitos.

É necessário o aprofundamento das práticas de articulação intersetorial entre os órgãos integrantes do sistema de garantias de direitos e a rede de atendimento como etapa necessária para garantir melhor efetivação dos Planos Decenais de Direitos Humanos de

Crianças e Adolescentes para que estes sejam capazes de integrar as ações entre os diversos conselhos gestores setoriais e aperfeiçoar os planos de proteção especial à crianças e adolescentes.

Compreende-se que não será possível a plena concretização de direitos fundamentais sem que os Conselhos de Direitos instituem a prática de manter diagnósticos precisos e atualizados sobre a situação da infância nos diversos níveis da federação, isso porque a invisibilidade das variadas formas de exploração e exclusão social são obstáculos concretos ao enraizamento das políticas públicas de atendimento.

A consolidação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente envolvem inclusive o fortalecimento das ações de captação de recursos para os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, pois a dimensão do financiamento de políticas públicas sempre será uma questão incidente e necessária. Além disso, é indispensável a capacitação continuada dos profissionais da rede de atendimento, pública e privada, como forma de qualificar os protocolos e estratégias de atendimento, sendo necessário a mobilização contínua da rede e a atuação regular. A interface de ação com a política de proteção por meio dos Conselhos Tutelares e a política de justiça, em especial com a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário são mecanismos de resguardo e de garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Referências

ASSIS, Simone Gonçalves de (Org.) [et al.] Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 01/02/2020.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em 01/02/2020.

BRASIL. Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8242.htm>. Acesso em: 01/02/2020.

CEDICA–RS. Deliberações da IX Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio Grande do Sul aprovadas na Plenária Final no dia 13 de novembro de 2015. Porto Alegre: CEDICA–RS, 2015.

CONANDA. Resolução n. 105, de 15 de junho de 2005. Dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e Adolescente e dá outras providências. Disponível em: https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/105-resolucao-105-de-15-de-junho-de-2005/at_download/file. Acesso em: 01/02/2020.

CONANDA. Resolução n. 113, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os Parâmetros para institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/113-resolucao-113-de-19-de-abril-de-2006/at_download/file. Acesso em: 02/02/2020.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; HERMANY, Ricardo. A concretização do direito social à educação a partir da esfera local: uma trajetória que deve iniciar na infância, ser estimulada na juventude para se evidenciar durante a vida. In: Direito social na União Europeia e Mercosul: emprego e inserção sociolaboral. 2009, p. 53-83.

CUNNINGHAM, Frank. Teorias da democracia: uma introdução crítica. Porto Alegre: Artmed, 2009

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

CUSTÓDIO, André Viana; HAMMES, Leila Viviane Scherer. Políticas Públicas de atendimento à Criança e Adolescente com deficiência: estratégias de articulação intersetorial dos Conselhos de Direitos no Vale do Taquari-RS. Curitiba: Multideia. 2017.

CUSTÓDIO, André Viana. As atribuições dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente para controle e efetivação de políticas públicas. In: Marli Marlene Moraes da Costa; Mônia Clarissa Hennig Leal. (Org.). Direitos Sociais & Políticas Públicas: Desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015, v. 15, p. 7-23.

HERMANY, Ricardo. Direito social e poder local: possibilidades e perspectivas para a construção de um novo paradigma de integração entre sociedade e espaço público estatal. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2003, Unisinos. 2003.

MORAES, Célio Vanderlei. Conselhos de Gestão de Políticas Públicas: instituições e/ou espaços políticos. Revista de Ciências Humanas, Políticas Públicas e Democracia Institucional, Florianópolis, n. 2, p. 107-126, 1999.

PONTES JUNIOR, Felício. Conselhos de direito da criança e adolescente. São Paulo: Malheiros, 1993.

RAMIDOFF, Mario Luiz. Direito da Criança e do Adolescente: Teoria Jurídica da Proteção Integral. Curitiba: Vicentina, 2008.

REBIDIA. Trabalhando Conselhos de Direitos. Disponível em: <http://www.rebidia.org.br/component/content/article?id=334:conselhos-de-direitos>. Acesso: 01/02/2020.

REIS, Jorge Renato dos; KUNDE, Barbara Michele Morais. El principio de protección integral del niño y del adolescente bajo el sesgo de la solidaridad. In: RESINA, Judith Solé; MOZETIC, Vinicius Almada (Coord.) . Derechos Fundamentales de los menores (Desarrollo de la personalidad em la infância e la adolescência). Madrid: Dykinson, 2018. p. 305-316.

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. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2016. 279 p.

TAVARES, Patrícia Silveira. A política de atendimento. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.) Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos. São Paulo: Saraiva, 2014.

VERONESE, Josiane Rose Petry. A proteção integral da criança e do adolescente no direito brasileiro. **Revista do 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: 9 jan. 2020.

VERONESE, Josiane Rose Petry; SANTOS, Danielle Maria Espezim dos. Os direitos sociais de crianças e adolescentes e o papel garantista dos Conselhos de Direitos e Tutelares. In: SOUZA, Ismael Francisco de; MORO, Rosângela del (Org.). **Direito da Criança e do Adolescente**. Curitiba: Ithala, 2014, p. 175-190.