

CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: Espaços públicos de participação democrática na formulação de políticas públicas

André Viana Custódio

Doutor em Direito – Universidade Federal de Santa Catarina
Professor e Coordenador Adjunto do Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul
Endereço Eletrônico: andreviana.sc@gmail.com

Higor Neves de Freitas

Mestrando em Direito – Universidade de Santa Cruz do Sul
Bolsista CAPES Modalidade I
Endereço Eletrônico: freitashigor_@hotmail.com

RESUMO

O estabelecimento de um processo de participação popular e democrático no processo de formulação de políticas públicas culmina na criação de Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente como espaços públicos democráticos para a discussão e o desenvolvimento de políticas públicas na área da infância de acordo com a realidade local. O objetivo do presente artigo é compreender a atuação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente como um espaço público democrático de formulação de políticas públicas. Os objetivos específicos são estudar a concretização de um Estado Democrático de Direito e o fortalecimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes, sistematizar o sistema de garantia de direitos e analisar os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e a participação popular e democrática na formulação das políticas públicas. Como problema de pesquisa, questiona-se: como se estabelece a atuação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente como espaço público democrático na formulação de políticas públicas na área da infância? A hipótese indica os conselhos como locais de formulação de políticas públicas na área da infância por meio de uma participação democrática da comunidade, onde se realiza as etapas para a construção de políticas de acordo com a realidade local. O conselho orienta as políticas públicas e participa na definição de programas, procedimentos e ações estratégicas para concretizar as políticas públicas e enfrentar violações de direitos. O método de abordagem é dedutivo e o método de procedimento monográfico, com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Criança. Adolescente. Direitos Humanos. Conselho. Políticas Públicas. Democracia.

CHILDREN’S RIGHTS COUNCILS: Public spaces of democratic participation and creation of public policies

ABSTRACT

The establishment of a process of public and democratic participation in the process of creating public policies culminates in the existence of Children’s Rights Councils as democratic spaces where these policies are discussed and developed according to the reality of each region. This paper aims to understand the role of Children’s

Rights Councils as a democratic space for the development of public policies. The specific objectives are to study the concretization of a Democratic State and the strengthening of human rights for children and adolescents, as well as to analyze how the Children's Rights Councils enforce both the rights and the public participation in the development of public policies. The research question is: how the is the role of Children's Rights Councils established as a public and democratic space where public policies are created? The hypothesis is that it happens through the participation of the community under the establishment of stages for the development of policies that meet the local necessities. The councils guide these stages and participate in the definition of programs, procedures and strategic actions that will make possible the concretization of public policies and fight the violation of rights. The approaching method is deductive and monographic, with techniques of bibliographical and documental researches.

Keywords: Children; Adolescent. Human Rights. Council. Public Policies. Democracy.

1 INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito, além de garantir a sedimentação de direitos sociais e políticas públicas, pois estipulou um novo paradigma sobre as instituições políticas e suas complexidades, introduziu a participação popular e democrática dos cidadãos nos espaços públicos, o que permite que a sociedade civil participe dos processos de formulação de políticas públicas. Na área da infância, foram criados os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente como espaços públicos democráticos para, a partir da realidade local e suas diversidades, desenvolver políticas públicas para crianças e adolescentes e garantir, assim, seus direitos fundamentais.

O objetivo do trabalho é compreender atuação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente como espaço público democrático de formulação de políticas públicas na área da infância. Os objetivos específicos envolvem estudar a concretização de um Estado Democrático de Direito e o fortalecimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes, a descrição do sistema de garantia de direitos e análise do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente nas suas dimensões de participação popular e democrática na formulação de políticas públicas.

O problema de pesquisa questiona: como se estabelece a atuação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente como espaço público democrático na formulação de políticas públicas

André Viana Custódio | Higor Neves de Freitas

na área da infância? A hipótese indica os conselhos como espaços institucionais de formulação de políticas públicas na área da infância que se realiza por meio da participação democrática da comunidade, onde ocorre as etapas para construir políticas públicas considerando a realidade local. Assim, funciona como um conselho gestor capaz de orientar as políticas públicas, participando na definição dos programas, ações estratégicas e procedimentos para concretizar as políticas de atendimento e enfrentar as violações de direitos. Suas decisões vinculam os membros do Poder Executivo e, portanto, garantem a execução e os investimentos nas políticas públicas de acordo com o interesse da população e de acordo com a realidade local.

O tema é abordado tendo em vista a necessidade de estudos sobre os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e a participação democrática na formulação das políticas públicas. A importância jurídica se estabelece pela necessidade de constituir instrumentos políticos e institucionais para a garantia de direitos fundamentais e evitar a violação de direitos assegurados. A relevância social é evidente, uma vez que é importante a participação popular e democrática dos cidadãos nos processos de formulação de políticas públicas, considerando que é necessário analisar a realidade local das regiões. O valor acadêmico se demonstra com a necessidade de aprimorar aportes teóricos sobre o processo de participação popular e democrática no processo de formulação de políticas públicas de acordo com a realidade local.

O método de abordagem é o dedutivo e o de procedimento monográfico. Já as técnicas de pesquisa utilizadas foram a bibliográfica e a documental.

Os principais resultados ressaltam a necessidade de um empoderamento dos atores dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente para a concretização das políticas públicas na área da infância, o que pressupõe a mobilização social por meio de processos participativos que sejam transparentes, qualificados e permanentes em todos os níveis da federação.

2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O fim da segunda guerra mundial reforçou o desenvolvimento econômico e os países industrializados passaram a impor novas regras e sistemáticas para atingir um aumento de produção e do mercado do consumidor (HOLANDA; CAMURÇA, 2015). A globalização,

André Viana Custódio | Higor Neves de Freitas

como uma perversidade, desenvolve um pensamento sobre o crescimento crônico do desemprego, o aumento da pobreza e a diminuição da qualidade de vida da classe média, o salário médio baixando, bem como a fome e o desabrigo se generalizando em todos os ambientes. A educação seria cada vez mais inacessível e os males espirituais e morais se alastram cada vez mais, tais como o egoísmo, cinismo e a corrupção. Por certo, a perversidade sistêmica está na raiz da evolução negativa da humanidade no que tange à adesão desenfreada aos comportamentos competitivos que caracterizam ações hegemônicas impostas pelo sistema capitalista (SANTOS, 2002).

Os processos “globalizantes” redundam em uma forma de redistribuir “privilégios e carências, de riqueza e pobreza, de recursos e impotência, de poder e ausência de poder, de liberdade e restrição” (BAUMAN, 1999, p. 77-78) que constrói uma hierarquia sociocultural no planeta, tendo em vista que o processo de concentração dos capitais, das finanças e ainda dos recursos “de escolha e ação efetiva” (BAUMAN, 1999, p. 78).

A objetividade das ciências e a naturalização da exploração no modelo capitalista de produção fazem com que se acredite que toda relação de produção, que não seja a capitalista (e mais precisamente, o modelo capitalista que vivemos na época presente), seja considerada artificial (e portanto inadequada à natureza humana); sendo natural apenas o modelo que, pelo processo evolutivo que até ontem existia e hoje não existe mais, conseguimos conquistar (ALMEIDA, 2018, p. 232).

Há, portanto, uma competição desenfreada e o capitalismo busca atingir produtividade e redução de custos, o que fez com que os países em desenvolvimento atingissem altos níveis de exploração no trabalho e desemprego. Nesse contexto, nasceu uma perspectiva de *Welfare State* ou ainda Estado do Bem-Estar Social, onde a organização estatal busca equilibrar as forças do mercado, com o objetivo de garantir a renda e a dignidade humana dos indivíduos, oportunidade na qual se busca amenizar as consequências sociais de desigualdade que podem ser causadas por um mercado econômico globalizado (HOLANDA; CAMURÇA, 2015). No Brasil, o *Welfare State* se fortaleceu a partir de uma perspectiva política de regular os aspectos relativos à organização dos trabalhadores que eram assalariados por setores modernos da economia e pela burocracia (MEDEIROS, 2001).

Não obstante, a expansão dos mercados no processo de globalização econômica ampliou as relações sociais em um nível global, ao passo em que houve um declínio da nação-estado, bem como em seu controle no fluxo de cultura, pessoas, informações e bens. Assim, se configurou um declínio do *Welfare State*, ou Estado do bem-estar social, o que estabeleceu novos interesses

André Viana Custódio | Higor Neves de Freitas

ao Estado. Em uma esfera de mercado global, novas figuras estabeleceram uma busca “por acumulação transnacional, deflagrando uma nova divisão internacional do trabalho, um produtivismo com uso degradante dos recursos naturais e um grave quadro de exclusão social” (LIMA et. al, 2012, p. 653).

Com isso, urgiu uma nova forma de modelo econômico e social para o equilíbrio entre o social e o mercado, pois a redução do Estado, realizado por políticas neoliberais e liberais objetivava que o mercado regulasse a economia e, em consequência disso, também o crescimento social, o que impediria o avanço das políticas públicas básicas. Para combater tal perspectiva, emergiu o Estado Democrático de Direito, abordando uma espécie de social democracia, a fim de garantir a efetividade e o respeito da proteção do ser humano, bem como sua dignidade, tendo em vista que o livre comércio e o estado mínimo liberal estabeleciam um rompimento com os direitos sociais (HOLANDA; CAMURÇA, 2015). Isso porque em um Estado liberal há uma preocupação excessiva com direitos individuais, o que ocasiona uma espécie de Estado mínimo, sem compromisso com uma proposta de efetivação de direitos sociais. Por outro lado, o Estado Democrático de Direito consegue propor garantias individuais, sociais, bem como uma participação da população no processo de decisões políticas, ao passo que também evita o respaldo de regimes totalitários (CAPORA; SOUZA, 2018), considerando que “é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais” (BOBBIO, 1986, p. 80).

[...] mentira da promessa do livre comércio é bem encoberta; a conexão entre a crescente miséria e desespero dos muitos “imobilizados” e as novas liberdades dos poucos com mobilidade é difícil de perceber nos informes sobre as regiões lançadas na ponta sofredora da “glocalização”. Parece, ao contrário, que os dois fenômenos pertencem a mundos diferentes, cada um com suas próprias causas marcadamente diversas. Jamais se suspeitaria pelos informes que o rápido enriquecimento e o rápido empobrecimento brotam da mesma raiz, que a “imobilidade” dos miseráveis é um resultado tão legítimo das pressões “glocalizantes” quanto as novas liberdades dos bem-sucedidos para os quais o céu é o limite (BAUMAN, 1999, p. 80).

Desde o advento do Estado de Bem-Estar Social, as novas formas políticas intervencionistas concretizaram um reconhecimento de direitos sociais para os cidadãos, o que fortaleceu também uma perspectiva de intervencionismo estatal, bem como a de modificar a estrutura institucional em torno das políticas sociais com a finalidade de torna-lás mais distributivas e efetivas, que se fortaleceram a partir da década de 1990 (WOLKMER, 2017; MEDEIROS, 2001).

André Viana Custódio | Higor Neves de Freitas

O Estado configura-se, portanto, como organizador do caráter político-jurídico que garante a coesão e a manutenção de uma formação social determinada. O Estado legitima o poder pela validade e eficácia oferecidos pelo Direito que, por outro lado, adquire força com base no respaldo proporcionado pelo Estado (WOLKMER, 2017). O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo capaz de transformar a realidade. Dessa forma, o conteúdo “ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade” (STRECK; MORAIS, 2014, p. 75), apropriando-se de um caráter incerto da democracia para passar a veicular uma perspectiva do futuro voltada a produzir uma nova sociedade.

Como princípios de um Estado Democrático de Direito, se vislumbra uma Constitucionalidade, que envolve a vinculação do Estado com uma Constituição, que se torna o instrumento básico para garantir uma segurança jurídica; a organização democrática da sociedade; um sistema de direitos fundamentais coletivos e individuais, que são capazes de assegurar uma autonomia e o respeito da dignidade humana, liberdade, justiça e solidariedade; a justiça social, como uma forma de controle das relações de desigualdade; a Igualdade, responsável por articular uma sociedade justa; a divisão dos poderes e funções; a legalidade; bem como a segurança jurídica (STRECK; MORAIS, 2014).

Dependendo do modelo do Estado, se estabelece a estrutura das políticas públicas, que objetiva a compreensão sobre o funcionamento da complexidade e das instituições políticas (SOUZA; SERAFIM, 2019). Portanto, nas décadas de 1970 e 1980, o contexto social brasileiro proporcionou a emergência das manifestações populares que significou no processo de redemocratização do país, momento no qual se extinguiu tanto o sistema político ditatorial vigente quanto se promoveu a abertura da Assembleia Constituinte, que foi responsável pela atual Constituição da República Federativa do Brasil. A participação da população nas diversas comissões que se estabeleceram na Assembleia Constituinte “possibilitou a inclusão de um significativo conjunto de garantias a direitos e liberdades individuais, como também a garantia na própria Carta Magna de mecanismos de participação direta e indireta dos cidadãos na gestão pública” (CUSTÓDIO; SOUZA, 2018, p. 173).

André Viana Custódio | Higor Neves de Freitas

A partir daí, esse impulso democrático gerou um destaque para as políticas públicas, tendo em vista que de forma mais concreta e com uma maior amplitude, reconhecendo-se os direitos sociais (SOUZA; SERAFIM, 2019). Isso incentivou um outro olhar nos estudos sobre políticas públicas na América Latina, e especificamente no Brasil, tendo em vista que os Estados começaram a se adaptar às novas condições estabelecidas pela economia mundial. Essas reformas estabeleceram novas perspectivas quanto à construção das capacidades institucional e administrativa do Estado e ainda na formulação de políticas públicas, com a finalidade de garantir uma promoção de direitos fundamentais para a sociedade (LIMA; VERONESE, 2017, p. 560).

Nesse passo, a trajetória histórica de reconhecimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes consistiram em um desenvolvimento gradual, que se formalizou com a formação e declaração de tratados, convenções e pactos de direito internacional. Desse modo, os direitos humanos passaram a adquirir diversas conotações em um contexto sócio-histórico e geográfico de luta na sociedade. Após cerca de três décadas de um processo de redemocratização, se constatou avanços significativos, por muitos anos, que significaram no fortalecimento de um Estado Democrático de Direito, em especial, no campo normativo, que envolve os instrumentos legais para mobilizar a promoção e defesa dos direitos humanos (FARINELLI; PIERINI, 2016).

O desenvolvimento de uma cultura em direitos humanos objetiva a superação de valores, costumes e atitudes que foram construídos historicamente e fortalecidos por desigualdades, discriminações, preconceitos e pela falta de aceitação da diversidade. A situação de vulnerabilidade e falta de diversidade de políticas públicas sociais e econômicas que se desenvolveram nesse período, contribuíram para um processo de fortalecimento de questões como violência, desigualdade, desempregos estruturais, a dificuldade de desenvolvimento educacional, entre outras situações, as quais acabam por interferir tanto no exercício da cidadania, quanto na efetivação da proteção jurídica de crianças e adolescentes (FARINELLI; PIERINI, 2016).

A lei passa a ser, privilegiadamente, um instrumento de ação concreta do Estado, tendo como método assecuratório de sua efetividade a promoção de determinadas ações pretendidas pela ordem jurídica. Em ambas as situações, todavia, o fim ultimado é a adaptação à ordem estabelecida. Quando assume o feitiço democrático, o Estado de Direito tem como objetivo a igualdade e, assim, não lhe basta limitação ou a promoção da atuação estatal, mas referenda a pretensão à transformação do status quo. A lei aparece como instrumento de transformação da sociedade, não estando mais atrelada inelutavelmente à sanção ou à promoção (STRECK; MORAIS, 2014, p. 99-100).

André Viana Custódio | Higor Neves de Freitas

A constituinte de 1988 aprovou uma constituição democrática, tendo em vista que estabeleceu a participação popular e direitos sociais. Já os direitos políticos adquiriram uma amplitude jamais vista antes. Apesar disso, a democracia ainda não resolveu os problemas políticos existentes, entre eles, a desigualdade, o desemprego e os problemas sociais, sobretudo na área da educação, saúde, saneamento (CARVALHO, 2016). Assim, as experiências político-sociais e ainda as modalidades de atuação concretizaram, durante as décadas de 1980 e 1990, um debate amplo sobre os processos de participação popular nos processos políticos de formulação, controle, decisão e ainda implantação das políticas sociais básicas (DA SILVA et al., 2009).

A construção de Estados de Bem-Estar Social e também as revoluções socialistas no século XX consolidaram um conjunto de políticas públicas de caráter universal, quais sejam, a educação, a saúde, a previdência, que se constituem como um patrimônio no processo de luta contra a desigualdade social. Assim, a característica de “universalidade deve estar no horizonte dos gestores públicos e as pesquisas são importantes para evidenciar quais os resultados e impactos realmente produzidos pelas políticas” (SCHMIDT, 2018, p. 125), considerando que uma “integração e combinação virtuosa de umas e outras, mediante planejamento sistêmico, que viabiliza o melhor atendimento das demandas sociais” (SCHMIDT, 2018, p. 125).

Neste contexto, na área do Direito da Criança e do Adolescente, a Convenção dos Direitos da Criança, de 1989, consistiu em um marco referencial para fortalecer o reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente. As dificuldades despertam consciência e também agregam esforços privados e públicos para esta causa, constatando a realidade adversa que é vivenciada por crianças e adolescentes e decorrem das desigualdades sociais e de um contexto cultural que os tratava com repressão. As diretrizes e os princípios que são traçados em documentos internacionais consistem em fundamentos jurídicos para mobilização nacional das entidades de sociedade civil em defesa de direitos das crianças. A articulação dos grupos, instituições e indivíduos favorecem um debate e uma ação política que foi instituída no texto constitucional de 1988 por meio de direitos e princípios previstos nessa Convenção, que garantiram uma proteção jurídica especial para as crianças e adolescente (FARINELLI; PIERINI, 2016, p. 78).

As “associações e os movimentos sociais ampliam o espectro do político, incorporando novos temas na agenda política, desempenhando, assim, papel fundamental na construção do espaço público” (VIEIRA, 2001, p. 73), encaminhando iniciativas sociais difusas para o embate

André Viana Custódio | Higor Neves de Freitas

político no espaço público. A participação social se reafirmou ”no Brasil como um fundamento dos mecanismos institucionais que visam garantir a efetiva proteção social contra riscos e vulnerabilidades, assim como a vigência dos direitos sociais” (DA SILVA; *et al.*, 2009, p. 374), o que se tornou uma das grandes inovações institucionais que ocorreu no Brasil pós-constituente. Essa participação dos cidadãos, portanto, proporciona uma atuação do povo na esfera público do Estado, tanto na atuação do Poder Legislativo, quanto em iniciativas populares, planejamento de políticas públicas e ainda fiscalizando a administração pública, o que coloca a participação popular como um direito fundamental político (SCHIER; MELO, 2017).

Dessa forma, o estado democrático assegurou a participação popular e a garantia de direitos sociais e humanos, o que incentivou o processo de uma articulação do sistema de garantia de direitos com a finalidade de concretizar a dignidade humana de crianças e adolescentes.

3 O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Diante da necessidade de estruturação institucional das políticas públicas para crianças e adolescentes gradativamente foi se consolidando um sistema de garantias de direitos em decorrência do compartilhamento de responsabilidades e competências entre os diversos órgãos e entidades de atendimento responsáveis pela efetivação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. um movimento de democratização de políticas públicas de atendimento, que necessitaram de um referencial sistemático para manter a sua operacionalização (SOUZA, 2016).

A teoria da proteção integral rompeu as raízes históricas do sistema menorista, que legitimava políticas de repressão, vigilância e controle social, e se tornou um marco significativo para o reconhecimento da absoluta igualdade de tratamento de crianças e adolescentes, o que provocou um reordenamento jurídico sobre os planos e políticas públicas no Brasil. Dessa forma, para superar tal paradigma, a base principiológica da teoria da proteção integral instituiu princípios estruturantes e concretizantes, entre eles, o interesse superior da criança, a universalização e a vinculação à teoria da proteção integral, os quais se tornaram essenciais para o reconhecimento dos direitos fundamentais e da dignidade humana desde a infância (CUSTÓDIO, 2008).

André Viana Custódio | Higor Neves de Freitas

O Direito da Criança e do Adolescente se estabeleceu como ramo jurídico e seus subsídios teóricos se desenvolveram em um longo processo histórico a partir “da compreensão da infância como construção social” (REIS; CUSTÓDIO, 2017, p. 625-626), momento no qual passou a se reconhecer as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. A estruturação do Estatuto da Criança e do Adolescente no período pós-Constituição de 1988 estabeleceu uma dinâmica interna que relacionou estruturas normativas do ordenamento jurídico para estabelecer uma racionalidade protetiva para crianças e adolescentes. Esse pensamento sistemático jurídico sistematizou noções e princípios gerais e abstratos para estabelecer uma função valorativa e uma unidade interna (ROMÃO, 2017).

Desse modo, os direitos fundamentais da criança e do adolescente visam “alcançar todas as crianças e adolescentes todas as crianças e adolescentes e garantir o enfrentamento de fragilidades e vulnerabilidades produzidas” (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2015, p. 230) pelo padrão econômico capitalista globalizado, o que demonstra a importância do desenvolvimento de políticas públicas para garantir a proteção jurídica dos direitos da criança e do adolescente.

A efetivação de direitos fundamentais de crianças e adolescentes objetiva garantir uma efetiva proteção na estrutura sistemática, amparando-se no *status* de prioridade absoluta. Assim, se desenvolve uma hermenêutica que se compromete com o melhor interesse da criança e com a proteção integral. O Direito da Criança e do Adolescente, então, se solidifica como um sistema de garantia dos direitos fundamentais, com a finalidade de garantir a proteção integral, em um sistema lógico que se organiza em rede, moldado na tríplice responsabilidade compartilhada entre a família, a sociedade e o Estado (VERONESE, CUSTÓDIO, 2013).

Diante de uma incompletude das instituições que enfrentam as demandas, há o estabelecimento de ações entre os diversos setores, nas diversas instâncias tanto da sociedade, quanto do poder estatal. A eficácia e efetividade das ações estratégicas de garantia dos direitos das crianças e do adolescente dependem de uma articulação intersetorial. Assim, há uma transversalidade entre os diferentes aspectos utilizados nas organizações, conexões e que supõem uma definição da participação dos atores sociais, que se situam em eixos estratégicos e interrelacionados, estabelecendo as políticas e práticas institucionais (FARINELLI; PIERINI, 2016, p. 66). A articulação e intersetorialidade das políticas públicas que envolvem a infância são fundamentais para a perspectiva de formação de uma rede de atendimento contra violações de direitos de

André Viana Custódio | Higor Neves de Freitas

crianças e adolescentes. Essas ações se articulam de forma integrada e com o fluxo de processos determinados, o que possibilita a concretização de ações estratégicas (MOREIRA, 2020, p. 171).

Tal abordagem é possível com a resignificação do papel que cada ator desempenha dentro do sistema de garantia de direitos, e que cada um possa compreender bem a forma como desempenhar as suas próprias atividades, como também conheça de forma ampla e sistêmica os demais trabalhos prestados por outros atores desta mesma rede. A funcionalidade do sistema de garantia de direitos, por assim dizer, corresponderia à necessidade de proteger integralmente os direitos de crianças e adolescentes, devendo para isso, todos os atores trabalhar de forma articulada e coordenada (LIMA; VERONESE, 2017, p. 570).

A compreensão do aspecto de tridimensionalidade da responsabilidade compartilhada “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” (SOUZA, 2016, p. 82). Esse modelo sistemático incumbe à família, à sociedade e ao Estado um compartilhamento das responsabilidades na proteção integral dos direitos e no enfrentamento das violações de direitos. Assim, como mecanismo para realizar transformações de realidade social, há a necessidade de “ações conscientes compartilhadas entre os distintos entes em prol da realização de novas práticas emancipatórias e que rompam com aquelas de caráter repressivo-punitivo” (MOREIRA, 2020, p. 176).

O sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente se torna o instrumento capaz de modificar a realidade brasileira, tanto no espaço de promoção, quanto no de proteção, estabelecendo as condições para garantir dignidade para crianças e adolescentes por meio de práticas emancipatórias, de índole histórica e política (VERONESE; CUSTÓDIO, 2013). A sistemática do Direito da Criança e Adolescente, em uma análise do ponto de vista político-institucional, prevê arranjos complexos para a estruturação de políticas públicas eficazes. Esse desenvolvimento estratégico ocorre nos municípios, respaldado por um Sistema de Garantia de Direitos, que estabelece transformações estruturais por meio de diversos níveis entrelaçados, quais sejam, as políticas de atendimento, de proteção e de justiça (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2018).

Entender o direito como parte da dimensão institucional de políticas públicas é supor que normas jurídicas estruturam o seu funcionamento, regulam seus procedimentos e se encarregam de viabilizar a articulação entre atores direta e indiretamente ligados a tais políticas. Atributos do desenho institucional de políticas públicas – como seu grau de descentralização, autonomia e coordenação intersetorial e os tipos de relações públicas e público-privadas que suscitam, bem como sua

André Viana Custódio | Higor Neves de Freitas

integração com outros programas – de alguma forma dependem, em síntese, da consistência do arcabouço jurídico que as “vertebra”. O direito visto como um componente de um arranjo institucional, ao partilhar responsabilidades, pode, por exemplo, colaborar para evitar sobreposições, lacunas ou rivalidades e disputas em políticas públicas. Nesse sentido, o direito pode ser visto como uma espécie de “mapa de responsabilidades e tarefas nas políticas públicas” (COUTINHO, 2013, p. 196).

As políticas públicas são aquelas construídas mediante o compartilhamento de decisões e responsabilidades entre Estado e sociedade civil. Desse modo, configuram-se como estratégias de “ação para os operadores do sistema como mecanismos que pretendem alterar a correlação de forças políticas quanto ao estabelecimento de prioridades na efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2013, p. 165), quando se tenta, portanto, alcançar “um patamar superior das propostas consolidadas ao longo do processo histórico brasileiro” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2013, p. 165), tendo como um dos princípios norteadores a participação popular, princípio da descentralização político-administrativa.

As políticas públicas se desenvolvem de forma descentralizada, pois pressupõem uma relação de proximidade e participação comunitária. Assim, se realizam em âmbito municipal, pois quanto mais próximas do destinatário final, maior a probabilidade de êxito, tendo em vista a construção democrática em um espaço local (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2018, p. 309). A participação popular na estruturação de ações estratégicas no enfrentamento de todas as formas de violações de direitos de crianças e adolescentes. O acesso democrático “à formulação de políticas públicas garante a participação crítica de forma ativa, assim como consolida a instrumentalização de fiscalização e controle comunitário das ações públicas” (MOREIRA, 2020, p. 171).

O fortalecimento das políticas públicas no âmbito dos municípios ocorre por meio de um “conjunto de desafios que dependem da articulação intersetorial e do fortalecimento da rede de atendimento à criança e ao adolescente com a participação integrada entre organizações governamentais, não governamentais e comunidade” (SOUZA, 2016, p. 89-90). Portanto, o sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente objetiva a proteção das pessoas com até 18 anos de idade, excepcionalmente até os 21 anos, consoante o artigo 2º do Estatuto da Criança do Adolescente (BRASIL, 1988). Esse sistema busca garantir os direitos fundamentais estabelecidos no artigo 227 da Constituição e ainda pelos artigos 3º e 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O primeiro nível estruturante das políticas públicas são as de atendimento, que são planejadas pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, que atua nos três níveis federados, estabelecendo uma participação conjunta entre as representações da sociedade civil e entes governamentais, sendo portanto, responsáveis pela formulação, deliberação e ainda controle das políticas públicas (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2018).

Os Conselhos de Direitos são órgãos com caráter deliberativo e garantem o investimento e o desenvolvimento de ações estratégicas, projetos e programas para crianças e adolescentes, bem como suas famílias, de acordo com a realidade local (VERONESE; LIMA, 2011, p. 163). Dessa forma, os Conselhos de Direitos não atuam como órgãos meramente consultivos e estabelecem uma articulação organizada para assegurar a execução das políticas de atendimento, entre elas, os direitos à saúde, assistência social, educação, cultural, lazer e esporte (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2018). Assim, a base do Sistema de Garantia de Direitos são as políticas públicas de atendimento, que compreendem programas, serviços e projetos de atendimento para crianças e adolescentes.

O segundo nível estruturante são as políticas de proteção, que atuam diretamente no enfrentamento das práticas de ameaça ou violação dos direitos das crianças e adolescentes. Os órgãos envolvidos são os Conselhos Tutelares, os Ministérios Públicos Estaduais, Federal ou do Trabalho, bem como o Ministério do Trabalho, que operam por meio de uma atuação de agentes públicos tanto administrativamente em inquéritos civis públicos, quanto em termos de ajustamento de conduta (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2018). As principais atribuições envolvem a aplicação de medidas de proteção para crianças e adolescentes, medidas administrativas aos pais ou responsáveis e a requisição de serviços públicos. Ademais, pode fiscalizar as entidades da rede de atendimento e dos programas governamentais, principalmente quanto às práticas de violações de direitos. Caso seja constatado, poderá representar junto à autoridade judiciária (VERONESE; CUSTÓDIO, 2013, p. 222). Essas políticas não objetivam estabelecer atividades relacionadas com as políticas de justiça. Pelo contrário, apenas atuar no cumprimento da proteção dos direitos das crianças e adolescente, na modificação das práticas violadoras de direitos e, ainda, na fiscalização dos serviços prestados que são prestados pelas entidades de atendimento (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2018).

André Viana Custódio | Higor Neves de Freitas

Já o terceiro nível estruturante é o de políticas de justiça, que se desenvolve por uma intermediação dos diversos órgãos que compõem o sistema de justiça, entre eles, o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública. Esses que objetivam materializar o acesso à justiça e também o reconhecimento dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes (SOUZA; SERAFIM, 2019, p. 112-113). Assim, se dá início às ações civis públicas e também a responsabilização quanto às violações dos direitos da criança e do adolescente.

Desse modo, a construção desse sistema de garantia de direitos se molda em princípios democráticos que moldam a ação estatal, entre eles, a descentralização político-administrativa, participação popular, municipalização, que reordenam as políticas públicas na área da infância e seu processo de formulação.

4 CONSELHOS DE DIREITOS: A ATUAÇÃO DEMOCRÁTICA NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A democracia em sociedades complexas requer espaços públicos independentes das instituições e estruturas governamentais, bem como do sistema partidário. Esses espaços autônomos representam novas formas de poder e os movimentos sociais se inserem em tal espaço, bem como a sociedade civil (GOHN, 1997).

A democracia participativa consiste no direito constitucional de participar por meio de conselhos deliberativos, ou seja, que são formados por membros tanto do poder executivo como de instituições da sociedade civil (GOHN, 2001). Essa democracia representativa enfrenta críticas atualmente, tendo em vista que há uma crise visível de legitimidade que é oriunda do conflito de interesses entre representantes e representados. Desse modo, surge, como modelo alternativo, que se torna muitas vezes instável na perspectiva de representação da vontade popular, uma proposta de fortalecimento da participação direta da sociedade civil organizada, como uma forma de reconquistar os espaços onde há o exercício da política (SOUZA, 2016). Assim, a Constituição Federal adotou, portanto, o princípio geral da cidadania e previu instrumentos para o exercício concreto dessa por meio da democracia participativa.

No Estado brasileiro, democrático, o poder político consubstancia-se na soberania popular e materializa-se de três formas: (a) por meio da democracia representativa, sendo a que mais expressivamente manifesta as formas de participação no âmbito político, na medida em que permite

André Viana Custódio | Higor Neves de Freitas

aos mandatários dos Poderes Executivo e Legislativo serem legitimados pelo voto da população; (b) a democracia semidireta, oriunda do artigo 14, incisos I, II e III da Constituição Federal, que estabelece o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular; e (c) a democracia participativa, dimensão na qual a participação da sociedade civil apresenta-se de forma direta, tanto na formulação de políticas quanto no controle das ações governamentais. A centralidade dos conselhos gestores de políticas públicas remete diretamente a esta terceira dimensão (SOUZA, 2016, p. 86).

Desde 1988, houve um processo de construção ou reconstrução de conselhos nacionais de políticas públicas, que se baseou em críticas ao padrão predominante entre a situação do Estado e da sociedade no Brasil, que se marca pelo processo de “falta de democratização do processo decisório e à ineficiência da máquina pública” (DA SILVA; *et al.*, 2009, p. 379). A prática da cidadania em si depende da esfera pública e dos espaços públicos, oportunizando que os cidadãos atuem de forma coletiva e se empenhem em deliberações comuns que afetam a comunidade. Essa prática da cidadania garante a constituição de uma identidade política baseada em autonomia, reconhecimento da diferença e na solidariedade. A cidadania participativa se torna essencial para a realização de uma ação política efetiva, uma vez que a atuação dos cidadãos passa a ter impactos nas decisões que afetam o bem-estar da população (VIEIRA, 2001).

Desenvolve-se um reconhecimento de conselhos de políticas públicas que se constituem como órgãos colegiados, consultivos ou deliberativos, capazes de promover um diálogo entre o governo e a sociedade civil nos processos decisórios de políticas públicas nas mais diversas instâncias governamentais, tratando-se de um canal de participação que articula “representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2001, p. 7).

Esses espaços políticos visam evitar a burocratização, o corporativismo, o patrimonialismo e ainda na captura de espaços públicos em busca de interesses privados. É distinto o processo de participação que se instituiu nos novos espaços institucionais que reúnem tanto a presença do governo quanto da sociedade civil, que estabeleceu atribuições que transitam entre a deliberação, co-gestão e ainda uma organização das agendas políticas (SILVA; *et al.*, 2009). O espaço público é, portanto, uma arena de discurso “autônoma em relação ao sistema político, como um local onde se realiza a interação intersubjetiva de cidadãos conscientes, solidários e participativos” (VIEIRA, 2001, p. 100).

André Viana Custódio | Higor Neves de Freitas

A articulação consiste em uma redefinição dos atores sociais e espaço público deliberativo e executivo, fortalecendo uma integração entre os poderes tradicionais e os instituída pelos novos movimentos sociais de uma cidadania ativa e organizada, que seria a única forma de efetivar as promessas de uma sociedade democrática de direito (LEAL; *et al.*, 2003). A inserção dos mecanismos de participação popular em ambientes de esfera local permite o desenvolvimento de uma prática de participação constante e regular, o que demonstra até mesmo o caráter pedagógico de instrumentos de participação. Essa estratégia legitima as decisões públicas, pois contempla a participação dos cidadãos como um elemento de validade das decisões políticas, o que rompe com a ideia “de cidadão destinatário das políticas públicas, para uma cidadania efetiva e emancipatória que se constrói a partir de uma permanente interação entre espaço público estatal e sociedade” (HERMANY, 2007, p. 297).

Destaca-se que “a experiência histórica brasileira demonstrou que a concentração de recursos públicos nas esferas mais elevadas sempre apresentou alto custo, baixo nível de eficiência, demora no atendimento” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2013, p. 169) e ainda “dava margem para o desvio de recursos, o clientelismo e corrupção” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2013, p. 169). Os conselhos permitem que grupos organizados possuam representatividade na discussão e ainda no processo decisório das políticas públicas. Há uma busca na identificação das “competências institucionais dos diversos conselhos de modo a avaliar em que medida refletem possibilidades substantivas de influenciar tais políticas” (DA SILVA; *et al.*, 2009, p. 381). Essa descentralização, enquanto um valor pluralístico, significa que o poder político-administrativo se desloca, portanto, das instituições formais unitárias para esferas fragmentais e locais, o que permite uma mobilização e articulação para atingir as necessidades dos sujeitos coletivos (WOLKMER, 2017).

O Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu a criação de Conselhos Gestores nas três esferas do governo, com a finalidade de manter a exigência de validade das políticas públicas e funcionar como instrumento concreto de democracia participativa. A efetivação dos Direitos da Criança e do Adolescente se substanciam na articulação e operacionalização em rede, tendo como essencial a participação da preparação de todos os sujeitos, inclusive a sociedade civil, com a finalidade de atuar na mobilização da base local, tendo ainda um empoderamento por meio de redes sociais e fóruns, a participação nos conselhos busca a uma representação ativa nas conferências globais e nacionais (SOUZA; SERAFIM, 2019).

André Viana Custódio | Higor Neves de Freitas

A operacionalização dos órgãos que compõem o sistema de garantia de direitos prima pela realidade local, a partir de uma perspectiva da municipalização do atendimento de forma compartilhada e integrada, bem como com a cooperação entre os atores envolvidos. As políticas públicas “necessitam ser planejadas e executadas tendo por base a realidade local e com colaboração mútua, o que irá potencializar a obtenção de êxito devido a adequada formulação dos fluxos das ações” (MOREIRA, 2020, p. 168).

A construção das políticas públicas de atendimento de crianças e adolescentes pressupõe a participação da comunidade, tendo como necessidade uma municipalização do atendimento. A municipalização decorre do princípio da descentralização político-administrativa que objetivam resguardar o atendimento às crianças e aos adolescentes no local no qual vivem. A municipalização do atendimento facilita o controle social da aplicação de recursos e amplia possibilidades para o controle e influência da comunidade local sobre a destinação de recursos, proporcionando uma identificação de necessidades de atendimento das crianças e adolescentes. Já a descentralização política-administrativa tende a aproximar os diversos níveis de execução e execução das políticas, oportunidade na qual coloca programas sincronizados com necessidades das comunidades (VERONESE; CUSTÓDIO, 2013).

Como conselho gestor e orientador das políticas públicas de atendimento para a infância, foram criados os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente em âmbito municipal, estadual e federal, moldados nos princípios da descentralização político-administrativa, da municipalização e da participação popular paritária. Assim, os Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente são definidos como órgãos de caráter deliberativo e autônomos, o que pressupõe que não há apenas uma atuação consultiva, mas vinculada com a administração pública, considerando que o poder executivo deve submeter-se às exigências impostas pelo conselho quanto aos investimentos em políticas públicas (LIMA; VERONESE, 2011).

O Estatuto da Criança e do Adolescente ressaltou um impulso desses princípios. Isso porque se resultou uma distribuição das tarefas e empenhos entre a União, os Estados e os Municípios para garantir e cumprir os direitos sociais e fundamentais. Assim, se verifica uma atuação progressiva e constante nos mais diversos campos de ação para atingir uma cidadania organizada, que é capa de mobilizar o próprio campo social, tornando-se frequente um estímulo das leis brasileiras para os órgãos democráticos participarem na formulação e controle das

André Viana Custódio | Higor Neves de Freitas

políticas públicas (VERONESE, 2019). Essa ação estatal se molda, portanto, por meio de princípios democráticos que se fundamentaram na teoria da proteção integral a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o que viabiliza um controle da administração pública em nível local e ainda viabiliza o processo de conversão das demandas sociais em serviços e programas por meio das instituições representativas (LIMA, 2001).

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).

Para tanto, o Estatuto da Criança e do Adolescente, no artigo 88, II, estabeleceu a criação dos Conselhos de Direito em todos os municípios, entre as diretrizes da política de atendimento, a criação de Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente no âmbito municipal, estadual e federal:

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 (BRASIL, 1990).

As diretrizes dos Conselhos de Direitos dedicam uma atenção especial às entidades e aos programas de atendimento, oportunidade na qual se define os regimes dos programas e ainda os procedimentos para o registro e a autorização de funcionamento às entidades governamentais e não governamentais, bem como atribuíram uma sistemática para fiscalizar tais entidades e promover a participação ativa da sociedade nas políticas de atendimento (CUSTÓDIO; VERONESE, 2013). Como características essenciais dos conselhos, relacionados principalmente à formulação de políticas públicas e com a fiscalização das ações governamentais, demonstra-se o seu papel deliberativo, que permite escolher os membros, o que demonstra uma autonomia no que tange à tomada das decisões, que vinculam os membros do Poder Executivo (SOUZA, 2016).

Considerando que são órgãos responsáveis por garantir a execução e o investimento das políticas públicas na área da infância, os Conselhos assumem uma responsabilidade de extrema importância, tendo em vista que permitem o desenvolvimento e a criação de projetos que vão

André Viana Custódio | Higor Neves de Freitas

atingir as crianças, adolescentes e ainda suas famílias de acordo com a sua realidade local (LIMA; VERONESE, 2011). Esse espaço local desenvolve um senso de responsabilidade social e potencializa um sentimento de pertencimento e solidariedade por parte dos atores sociais que integram a sociedade civil, o que contribui para a efetividade do controle social. Portanto, o “o direito social se manifesta na tomada de decisões públicas a partir de uma construção compartilhada, da mesma forma, assume destaque o controle e acompanhamento da execução das políticas públicas definidas em parceria com a sociedade” (HERMANY, 2007, p. 297-298).

Nesse processo, se permite alternativas para construir os subsídios necessários para tornar as decisões políticas que devem se relacionar diretamente com as demandas do local (SOUZA, 2015). Dessa forma, deve-se atingir uma abertura no “processo de formação das decisões públicas para a sociedade, servindo de estímulo à construção de uma cidadania ativa, governante e à legitimação de ações estatais, a partir de uma cogestão” (HERMANY, 2007, p. 171), construindo um sistema que permite à sociedade maximizar os instrumentos de participação e controle. Concretizar políticas públicas para crianças e adolescentes implica, portanto, no fortalecimento dos conselhos de direitos, pois quando se promove um modelo descentralizado na gestão das políticas públicas para crianças e adolescentes, se fortalece um compromisso de elencar o interesse superior de crianças e adolescentes, em especial no seu potencial de caráter decisório.

Os Conselhos Municipais reforçam a noção de poder local, pois possibilitam condições para realização de diagnósticos, permitindo compreender a situação da realidade local de forma qualitativa e quantitativa em seus aspectos diversos, inclusive as complexidades das questões étnicas, de gênero, valores culturais e práticas locais. Portanto, a comparação de dados e os aspectos permitem construir uma política pública capaz de atingir de forma mais eficaz os problemas que envolvem essa realidade local (SOUZA, 2006). Desse modo, o poder local demonstra um modelo participativo e democrático, tendo em vista que possibilita uma aproximação da sociedade e garante, desse modo, um poder de escolha do cidadão, que atua captando o social humano por meio de políticas públicas (HERMANY, 2007).

O momento da formulação das políticas públicas é quando há a definição quanto à forma de solucionar os problemas políticos existentes, quando ocorre negociação, conflitos, acordos, que participam agentes sociais e privados, bem como autoridades governamentais (SCHMIDT,

André Viana Custódio | Higor Neves de Freitas

2018). A formulação de uma política de atendimento requer uma integração da rede de organização de atendimento que participam para construir diagnósticos, controlar, monitorar e avaliar, a fim de atingir uma melhoria significativa nos serviços prestados (CUSTÓDIO; VERONESE, 2013).

A construção de um diagnóstico que leve em consideração as potencialidades e as alternativas para a superação das fragilidades existentes tende a qualificar as práticas e estratégias de gestão existentes em âmbito local. A produção do diagnóstico constitui evento cíclico que deverá se repetir de maneira integrada e articulada entre as instituições periodicamente. Por isso, é necessário pensar a dimensão temporal dentro da real capacidade de operacionalização das instituições integrantes de todo o processo. Neste contexto, resta destacar a importância dos processos avaliativos na condução do diagnóstico e também dos seus resultados, proporcionando possibilidades de aprimoramento e melhoria na eficiência de tais processos (SOUZA, 2006, p. 221).

Os diagnósticos locais permitem a elaboração de ações estratégicas para a gestão adequada das políticas de enfrentamento e prevenção nos casos de violações de direito, proporcionando um enfoque nas demandas sociais presentes na região e permite o controle financeiro dos orçamentos das políticas públicas presentes no município pela sociedade civil (LEME; VERONESE, 2017).

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente permite concretizar uma democracia participativa e garantir os direitos sociais por meio de atribuições que envolvem a formulação de políticas públicas para atender a adolescência e a infância, a monitoração dos procedimentos de atendimento; o controle das operações do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; a divulgação dos mecanismos e os direitos das crianças e adolescentes; a garantia o devido cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente; a participação na construção de uma política de proteção integral; o procedimento de registro formal de entidades não governamentais e governamentais e comunicar o Conselho Tutelar e à autoridade judiciária; o estabelecimento de normas e orientações acerca do funcionamento de entidades não governamentais e governamentais de atendimento de crianças e adolescentes; o acompanhamento e conhecimento das demandas de atendimento, a identificação das áreas que necessitam de intervenção e a adequação dos programas existentes às necessidades locais; e ainda presidir o processo de eleição dos Conselheiros Tutelares. Portanto, a articulação intersetorial com a rede de atendimento da criança e do adolescente, com a participação de organizações governamentais, não governamentais e da comunidade, permite fortalecer as políticas públicas de crianças e adolescentes no âmbito municipal (SOUZA, 2016).

André Viana Custódio | Higor Neves de Freitas

O empoderamento dos Conselhos de Direito é uma condição importante para aprimorar o sistema de garantia de direitos, possibilitando processos permanentes, qualificativos, transparentes e participativos em suas localidades na definição de estratégias de políticas públicas. A mobilização dos atores sociais e órgãos integrantes do sistema de garantia de direitos fomenta o eixo de atuação e garante a efetivação dos direitos da criança e do adolescente e o enfrentamento das violações de direitos (FARINELLI; PIERINI, 2016).

Portanto, esse empoderamento é capaz de fortalecer as políticas públicas na área da infância no âmbito da municipalidade, que se coloca em um dos conjuntos de desafios existentes e que dependem de uma articulação intersetorial e integrada, bem como do fortalecimento do sistema de garantia de direitos, oportunizando uma participação integrada entre as organizações não governamentais e governamentais com a comunidade e, assim, formular políticas públicas que garantem os direitos fundamentais das crianças e adolescentes e enfrentem as violações de direitos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capitalismo perverso e desenfreado culminou em uma perspectiva de dominação das classes que detêm o capital sobre as mais pobres. Assim, o desenvolvimento econômico e a industrialização após a segunda guerra mundial desenvolveu estabeleceu novas relações de trabalhos, tornando homens, mulheres e crianças como apenas meros instrumentos de trabalho. Nesse sentido, se estabeleceu o *Welfare State*, como forma de equilibrar as forças desse mercado e, assim, garantir direitos fundamentais, uma dignidade humana e uma renda mínima, objetivando amenizar as consequências sociais da desigualdade causada pelo mercado econômico global. O enfraquecimento desse modelo realizado por políticas neoliberais estabeleceu uma perspectiva de Estado Democrático de Direito, que garante não apenas os direitos fundamentais, como ainda uma organização democrática da sociedade por meio da participação popular e da vinculação do Estado com a constituição. Esse impulso democrático, portanto, incentivou o estudo sobre políticas públicas e essa trajetória histórica consistiu em um desenvolvimento gradual dos direitos humanos das crianças e adolescentes, que se formalizou por meio de pactos, tratados e convenções.

André Viana Custódio | Higor Neves de Freitas

No final do século XX, o contexto de reformulação de políticas públicas e a democratização das políticas de atendimento impactaram no surgimento de um sistema de garantia de direitos para crianças e adolescentes. Esse novo paradigma se fortaleceu a partir da incorporação da teoria da proteção integral ao ordenamento jurídico na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Assim, passou-se a garantir não apenas os direitos fundamentais das crianças e adolescentes como também enfrentar e prevenir as violações de direitos. Isso ocorreu por meio de intersetorialidade e articulação entre diversos órgãos que compõem o sistema de garantia de direitos e se organizam por meio de eixos estratégicos, entre eles, políticas de atendimento, de proteção, de justiça de promoção de direitos, que se constroem a partir de princípios democráticos que moldam essa ação estatal, quais sejam, a descentralização político-administrativa, a municipalização e a participação popular.

A democracia em sociedades complexas requer espaços públicos independentes das estruturas governamentais, bem como do sistema partidário, pois tais espaços seriam capazes de representar novas formas de poder por meio da sociedade civil. A prática da cidadania depende da esfera pública e de espaços públicos, pois oportunizam que os cidadãos atuem de forma coletiva e ainda se empenhem em deliberações que afetam toda a comunidade. Como mecanismo de participação popular e propondo uma representatividade na constituição, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu a criação de Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente em âmbito municipal, estadual e federal.

Portanto, respondendo ao questionamento proposto, os conselhos são locais para a formulação de políticas públicas na área da infância, pressupondo a participação da comunidade, pois lá que se efetiva as etapas para a construção de políticas públicas. É o conselho gestor e orientador das políticas públicas, sendo o responsável pela definição dos programas, procedimentos e autorização de funcionamento de entidades e a fiscalização, bem como a promoção da participação da sociedade nesse processo. As decisões vinculam os membros do Poder Executivo e suas ações são responsáveis por garantir a execução e o investimentos nas políticas públicas na área da infância.

Desse modo, a concretização das políticas públicas para crianças e adolescentes implica no fortalecimento e empoderamento dos Conselhos de Direitos por meio de processos qualificativos, permanentes, participativos, transparentes em suas localidades. Além disso, a

André Viana Custódio | Higor Neves de Freitas

mobilização dos atores sociais e os órgãos que compõem o sistema de garantia de direitos garante a efetivação dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes e o enfrentamento das violações de direitos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Almiro Eduardo de. **Empregador: a participação da classe dominante na construção do Direito do Trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia – Uma Defesa das Regras do Jogo**. Trad. Brasileira de Marco Aurélio Nogueira. 2ªed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28/04/2020.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069compilado.htm>. Acesso em: 28/04/2020

CAPORAL, Angelica Azeredo Garcia; SOUZA, Ismael Francisco de. Estado Democrático de Direito, Conselhos de Direitos, participação e voz da criança e do adolescente. **Revista Pensamento Jurídico**, v. 13, n. 1, 2019.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 21. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: Eduardo Marques; Carlos Aurélio Pimenta de Faria (organizadores). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013.

CUSTÓDIO, André Viana. Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. **Revista do direito**, n. 29, p. 22-43, 2008.

CUSTÓDIO, André Viana; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. Estratégias Municipais para o Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes. In: **XXVII Encontro Nacional do CONPEDI**, 27, 2018, Salvador. Anais eletrônicos. Salvador: UFBA, 2018.

CUSTÓDIO, André Viana; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. **Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes: Reflexões Contemporâneas no Contexto do Brasil, da Argentina e do Uruguai**. Curitiba: Multideia, 2015.

André Viana Custódio | Higor Neves de Freitas

CUSTÓDIO, André Viana; SOUZA, Ismael Francisco de. Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente: Uma perspectiva a partir do poder local. **Revista Científica da Fasete**, Paulo Afonso, a. 12, n. 19, p. 172-186, nov. 2018.

DA SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: Frederico Barbosa da Silva; Guilherme C. Delgado Jorge Abrahão de Castro; José Celso Cardoso Jr.; Mário Theodoro; Nathalie Beghin (organizadores). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

FARINELLI, Carmen Cecilia; PIERINI, Alexandre José. O Sistema de Garantia de Direitos e a Proteção Integral à criança e ao adolescente: uma revisão bibliográfica. **O Social em Questão**, ano XIX, n. 35, p. 63-86, 2016.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

HERMANY, Ricardo. **(Re)Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

HOLANDA, Marcus Maurício; CAMURÇA, Dirley Danielle de Freitas Lima. Globalização e o Estado de Bem Estar Social: Welfare State é compatível com a globalização?. In: Renata Albuquerque de Lima; Ysmênia de Aguiar Pontes; Marcus Maurício de Holanda; André Luis Tabosa de Oliveira. **Direito, Democracia e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

LEAL, Rogério Gesta; BREUNIG, Eltor; CENCI, Daniel. As relações entre os poderes locais como base de sustentação política: descentralização e participação popular. In: Rogério Gesta Lea, Luiz Ernani Bonesso de Araujo. **Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos** tomo 2. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. Política Pública para Criança e o Adolescente no Brasil: uma trajetória de avanços e desafios. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Coordenadora). **Direito da Criança e do Adolescente: Novo Curso – Novos Temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Mamãe África, cheguei ao Brasil: os direitos da criança e do adolescente sob a perspectiva da igualdade racial**. Editora UFSC, 2011.

LIMA, Miguel Moacyr Alves. **O Direito da Criança e do Adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica**. 2001. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito.

LIMA, Wânia Cláudia Gomes Di Lorenzo; DE CARVALHO, Cynthia Xavier; DE LIMA, Cláudio Basílio. Crianças e adolescentes em situação de rua: desenvolvimento econômico,

André Viana Custódio | Higor Neves de Freitas

estratégias compulsórias e direitos fundamentais. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 17, n. 2, p. 646-671, 2013.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Brasília: Ipea, 2001.

MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 17, n. 69, p. 127-147, 2017.

MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. **As estratégias e ações de políticas públicas para a erradicação da exploração sexual comercial nos municípios brasileiros no contexto jurídico e político da teoria da proteção integral dos direitos da criança e do adolescente**. 2020. 291 f. Tese (Doutorado em Direito), Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2020.

REIS, Suzéte da Silva; CUSTÓDIO, André Viana. Fundamentos históricos e principiológicos do direito da criança e do adolescente: bases conceituais da teoria da proteção integral. **Revista Justiça Do Direito**, n. 31, p. 621-659, 2018.

ROMÃO, Luis Fernando de França. **Microsistema dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, v. 3, n. 56, p. 119-149, 2018.

SOUZA, Ismael Francisco de. Conselhos de direitos da criança e do adolescente: uma perspectiva a partir do poder local. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Coordenadora). **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

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. 277 f. Tese (Doutorado em Direito), Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2016.

SOUZA; Ismael Francisco de; SERAFIM; Renata Nápoli Vieira. **As recomendações do comitê para os direitos da criança, da convenção das nações unidas sobre os direitos da criança (1989)**. Santa Cruz do Sul, RS: Essere nel Mondo, 2019.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

VERONESE, Josiane Petry. **Convenção sobre os direitos da criança: sua incidência no Estatuto da Criança e do Adolescente**. Salvador: Juspodivm, 2019.

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

André Viana Custódio | Higor Neves de Freitas

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.