

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL - UNISC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - Mestrado e Doutorado
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS
LINHAS DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL

Márcio Sérgio Monteiro Bacurau

**A INTERSETORIALIDADE NO DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE ATENDIMENTO AOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE NA CIDADE DE CRATO, CEARÁ, NO PERÍODO 2015-2016**

Santa Cruz do Sul
2017

Márcio Sérgio Monteiro Bacurau

**A INTERSETORIALIDADE NO DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE ATENDIMENTO AOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE NA CIDADE DE CRATO, CEARÁ, NO PERÍODO 2015-2016**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social, Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. João Pedro Schmidt

Santa Cruz do Sul
2017

Márcio Sérgio Monteiro Bacurau

**A INTERSETORIALIDADE NO DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE ATENDIMENTO AOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE NA CIDADE DE CRATO, CEARÁ, NO PERÍODO 2015-2016**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós graduação em Direito – Mestrado- Área de concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, linha de pesquisa em Políticas Públicas de inclusão Social da Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Prof. Dr. João Pedro Schmidt
Prof. Orientador

Prof. Dr. André Viana Custódio
Prof. Examinador

Prof. Dr. Domingos Sávio de Almeida Cordeiro
Prof. Examinador

Santa Cruz do Sul
2017

À minha esposa Elzeir e aos meus filhos Carol e Ravi, que souberam elevar minha autoestima nos momentos difíceis desta jornada.

AGRADECIMENTOS

Este é o local para manifestar agradecimento e gratidão a todos àqueles que, de alguma forma, contribuíram para realização desse trabalho acadêmico. Considero que o ato de demonstrar gratidão é um dos mais belos do ser humano. A partir dele é que posso demonstrar a importância de cada um dos colaboradores dessa minha jornada. Definitivamente essa dissertação não é obra de minha exclusividade.

Agradeço inicialmente a meus pais, Renato e Mércia, pelo esforço e dedicação na minha educação, mesmo diante de tantas adversidades e pela confiança em mim depositada durante todos os anos de minha vida.

Também agradeço à minha esposa Elzeir e aos meus filhos Carol e Ravi, pelo apoio, compreensão nos momentos de estresse e por terem elevado minha autoestima nos momentos difíceis dessa jornada.

Agradeço, especialmente, ao professor João Pedro Schmidt, meu orientador, por toda dedicação e auxílio na elaboração desse trabalho, especialmente pelos ensinamentos acadêmicos e de vida que me foram passados.

A Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC e a Universidade Regional do Cariri-URCA, por haverem me proporcionado através do mestrado, passos valiosos em busca do conhecimento.

Aos participantes da pesquisa, membros do CMDCA-CRATO e outros atores envolvidos na política da Infância e Juventude de Crato, que de forma pontual colaboraram para realização desse trabalho.

Aos colegas do Mestrado, pelo convívio, amizade, compartilhamentos de alegrias, medos e angústias, tornando essa trajetória mais leve.

Por fim, a todos os demais que, direta ou indiretamente, contribuíram para realização desse trabalho, deixo os meus mais sinceros agradecimentos.

“As ideias não têm asas. Para voar, deve-se encontrar um caminho para levá-las adiante. Isso significa poder.”

(Amitai Etzioni)

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente trouxeram uma nova perspectiva para crianças e adolescentes com o advento da teoria da proteção integral, pois foi a partir dessa nova concepção protetora que passou-se a considerá-la como sujeito de direitos, com a respectiva responsabilização da família, sociedade e Estado pela promoção, defesa e garantia dos seus direitos. O conceito de criança e adolescente, titulares de direitos a serem protegidos, de seres humanos em construção, é um entendimento relativamente recente na nossa história. Nesse trabalho, busca-se fazer uma leitura sistemática da legislação pertinente, bem como da literatura disponível, que sustente essas premissas e balize a construção de políticas públicas assentadas na intersetorialidade, na ação integrada de agentes estatais e sociais. O problema que guia a investigação é: quais são os mecanismos de promoção da intersetorialidade nas políticas públicas que visam assegurar os direitos sociais básicos da criança e do adolescente, na cidade de Crato, Ceará no período de 2015 a 2016 e quais as práticas utilizadas? A teoria de base é o comunitarismo, especialmente a concepção de cooperação entre Estado-comunidade-mercado em Amitai Etzioni. O método de abordagem é o hipotético dedutivo e o de procedimento é o monográfico. As técnicas de pesquisa são a bibliográfica, documental e empírica, com aplicação de questionários junto a agentes públicos e conselheiros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de Crato. A temática abordada, pela preocupação com a inclusão social, a defesa de direitos e a participação social, é afinada com a linha de pesquisa de Políticas Pública de Inclusão Social e as diretrizes do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISC. Os resultados do trabalho indicam diversas conquistas na defesa dos direitos das crianças e adolescentes no município decorrentes do trabalho dos órgãos públicos e entidades sociais articulados no CMDCA, mas também fortes limites quanto à intersetorialidade das políticas de atendimento.

Palavras-chave: políticas de atendimento da criança e adolescente; intersetorialidade; conselho de direitos; comunitarismo.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 and the Child and Adolescent Statute brought a new perspective to the child and adolescent with the advent of the theory of integral protection, because it was from this new protective conception that they became to be considered subjects of rights, with the respective responsibility of the family, society and State for the promotion, defense and guarantee of their rights. The concept of children and adolescents, holders of rights to be protected, human beings under construction, is a relatively recent understanding in our history. In this paper, we seek to systematically read the relevant legislation, as well as the available literature, that supports these premises and establishes the construction of public policies based on intersectoriality, on the integrated action of state and social agents. The problem that guides this research is: which mechanisms for promoting intersectoriality in public policies aimed at ensuring the basic social rights of children and adolescents are the in the city of Crato, Ceará, between 2015 and 2016, and which practices are used? The basic theory is the communitarianism, especially the conception of cooperation between State-community-market in Amitai Etzioni. The approach method is the hypothetical deductive and the procedure method is the monographic. The research techniques are bibliographical, documentary and empirical research, with questionnaires applied to public agents and counselors of the Municipal Council of Children and Adolescents Rights of Crato. The addressed thematic, by the concern for social inclusion, advocacy and social participation, it is in line with the Public Policy of Social Inclusion research line and the guidelines of the Postgraduate Program in Law of UNISC. The results indicate several achievements in the defense of the rights of children and adolescents in the city resulted from the work of public organs and social entities articulated in the MCCAR, but also strong limits on intersectoriality in the care policies.

Keywords: policies for the care of children and adolescents; intersectoriality; Council of Rights; communitarianism.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
CAMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente
CAPES	Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRFB/88	Constituição da República Federativa Brasileira
CT	Conselho Tutelar
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EXPOCRATO	Exposição Centro Nordestina de Animais e Produtos Derivados de Crato
FIA	Fundo da Infância e Adolescência
FMDCA	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDM	Índice de Desenvolvimento Municipal
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPP	Parceria Público Privada
PSB	Política Social Básica
PSEs	Políticas Sociais Especiais
SGD	Sistema de Garantias de Direitos
SMTDS	Secretaria Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Social
SOAFAMC	Sociedade de Apoio à Família Carente
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCLE	Termo de Esclarecimento Livre e Consentido
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNISC	Universidade de Santa Cruz do Sul
URCA	Universidade Regional do Cariri

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 A CRIANÇA E O ADOLESCENTE COMO SUJEITOS DE DIREITOS E OS PRINCÍPIOS ORIENTADORES	16
1.1 Surgimento e desenvolvimento do sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente.....	16
1.2 Direitos fundamentais da criança e adolescente	20
1.3 Incorporação da teoria da proteção integral no ordenamento jurídico brasileiro	29
1.3.1 Princípio da prioridade absoluta.....	35
1.3.2 Princípio da municipalização	37
1.3.3 Princípio do melhor interesse da criança	38
1.4 Mecanismos de garantia e de efetivação das políticas públicas em relação a crianças e adolescentes: como assegurar os direitos fundamentais.....	40
2 INTERSETORIALIDADE NO ATENDIMENTO AOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTES - UMA PERSPECTIVA COMUNITARISTA	44
2.1 Políticas Públicas	44
2.1.1 Da estrutura substantiva das políticas públicas.....	51
2.1.2 Da estrutura material das políticas públicas.....	52
2.1.3 Da estrutura simbólica das políticas públicas	53
2.2 Políticas Públicas responsivas à comunidade: a contribuição comunitarista para o tema da intersectorialidade	54
2.3 A intersectorialidade nas políticas públicas.....	62
2.4 Participação e práticas intersectoriais	66
2.4.1 Assembleias	68
2.4.2 Audiências concentradas e públicas.....	69
2.4.3 Fóruns.....	70
2.4.4 Conferências.....	71
2.5 Desafios da intersectorialidade nas políticas públicas no Brasil	72

3	O SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA CIDADE DO CRATO E A INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO.....	77
3.1	Sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente e sua integração operacional.....	78
3.2	O sistema de garantias dos direitos da criança e adolescente no Crato: órgãos públicos e entidades.....	81
3.2.1	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA	81
3.2.2	Secretaria Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Social - SMTDS	88
3.2.3	Conselho Tutelar	88
3.2.4	Sistema de Justiça	92
3.3	Percepções dos agentes públicos e sociais sobre a intersectorialidade na política de atendimento à criança e ao adolescente no Crato.....	93
3.3.1	Percepção dos membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)	94
3.3.2	Percepção dos profissionais das políticas de atendimento, proteção e justiça.....	97
3.4	Desafios e perspectiva da intersectorialidade na política de atendimento à criança e ao adolescente no Crato	104
	CONCLUSÃO.....	108
	REFERÊNCIAS	112
	ANEXO A	122
	ANEXO B	123
	ANEXO C	126

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de pesquisa tem como tema a “Intersetorialidade no desenvolvimento das políticas públicas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente na cidade do Crato-Ceará no período 2015 a 2016”, delimitando-se na intersectorialidade entre os diversos setores (público, comunitário e privado) envolvidos na concretização da política de atendimento, conforme estabelecido no Estatuto da Criança e do adolescente - ECA. O estudo em foco, abarcando a temática das políticas públicas voltadas para a infância e adolescência, propõe-se a responder a seguinte problemática: quais são os mecanismos de promoção da intersectorialidade nas políticas públicas que visam assegurar os direitos sociais básicos da criança e do adolescente, na cidade de Crato, Ceará no período de 2015 a 2016 e quais as práticas utilizadas?

O objetivo principal é averiguar os mecanismos de promoção da intersectorialidade das políticas públicas de atendimento, bem como as práticas utilizadas, com a finalidade de assegurar os direitos sociais básicos da criança e do adolescente, na cidade de Crato, Ceará, no período de 2015 a 2016. Tem como objetivos específicos: desenvolver a concepção das políticas públicas de atendimento a criança e ao adolescente à luz da perspectiva comunitarista da cooperação Estado-sociedade-mercado; descrever as políticas públicas de atendimento a criança e ao adolescente e os mecanismos de promoção da intersectorialidade perante o CMDCA; sistematizar a percepção dos integrantes do CMDCA, acerca dos mecanismos e práticas da intersectorialidade na política de atendimento a criança e ao adolescente na cidade do Crato-Ceará, indicando desafios e perspectivas.

Para tanto, buscou-se fazer uma leitura sistemática da legislação pertinente, bem como da literatura disponível em bibliotecas e base de dados (Portal Periódicos, Bancos de Teses da CAPES, Portal IBICT, Google Acadêmico). A fim de verificar os mecanismos promotores e as práticas de intersectorialidade utilizadas na execução dessas políticas na cidade do Crato, Ceará, é observado especialmente a atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), como órgão central de coordenação e que tem na articulação dos programas e ações a sua meta fundamental. Além da pesquisa bibliográfica e documental, o trabalho apresenta os resultados de uma pesquisa de campo, mediante a utilização de questionário com perguntas fechadas e abertas, respondidas pelos principais agentes envolvidos com a política de atendimento.

O tema das políticas públicas vem ocupando grande espaço nos estudos e abordagens atuais especialmente no sentido de aferir a concretização dos dispositivos legais de garantia de

direitos. As análises realizadas nesta seara trazem uma grande contribuição para o melhor entendimento das instituições políticas responsáveis pelo atendimento das demandas sociais. Os parâmetros legais para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes estão solidamente assentados, mas sua efetividade é muito limitada. A justiça social e a garantia de direitos são preceitos normativos constitucionais de interesse de todos, e, conforme enfatiza o comunitarismo, somente podem ser viabilizados mediante a cooperação do poder público com os entes da sociedade civil e do mercado. Nesta perspectiva, coloca-se o tema da intersectorialidade, que requer a integração de órgãos e entidades, a integração de saberes (interdisciplinaridade) de agentes do governo e comunidade, com a finalidade de promover o desenvolvimento com inclusão social e o fortalecimento da democracia.

O enlace entre intersectorialidade e políticas públicas propicia uma abordagem que vai ao núcleo do tema dos direitos da criança e do adolescente, destacando a importância da ação coordenada dos agentes estatais, comunitários e privados, afastando a ideia do ser humano como ser isolado e egoísta. Há desafios e dificuldades em todos os setores envolvidos, sendo a intersectorialidade um dos fatores essenciais para o alcance do bem comum, com a realização eficaz dos direitos da criança e do adolescente.

A estrutura estatal para realização e concretização das políticas públicas incorpora a repartição de atribuições em diversos setores, que frequentemente agem de forma isolada, o que leva à falta de eficácia e eficiência, não atendendo aos anseios da sociedade. Os estudos relativos à concretização, eficácia e eficiência das políticas públicas, em especial, as de cunho social, apontam para a importância da intersectorialidade, da troca de experiências e conhecimentos, das ações coordenadas e da cooperação entre os agentes, que possibilitam melhores resultados a partir da criação, inovação e desenvolvimento de novas técnicas e soluções.

No campo da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente na cidade do Crato, não obstante o comando imperativo da norma estatutária, no sentido de que as ações desenvolvidas devam ocorrer de forma integrada entre os diversos setores e programas envolvidos, tem sido observada uma constante tendência à fragmentação das referidas ações, apesar de ser reconhecido o papel do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente – CMDCA como elemento de coesão intersectorial, viabilizando avanços no atendimento à criança e ao adolescente.

O CMDCA é o órgão responsável pela promoção de programas, projetos e estratégias montadas para alcançar o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários da criança e do adolescente. Com a sua entrada no sistema de educação, a criança expande seu núcleo de

relacionamentos para além da família. Durante a infância e a adolescência o desenvolvimento é continuamente influenciado pelo contexto no qual estão inseridos e é, a partir da relação com colegas, professores, vizinhos e outras famílias, bem como pela utilização de espaços públicos, que as crianças e os adolescentes interagem e formam seus próprios grupos de relacionamento. Na relação com a comunidade, com as instituições e os espaços sociais, surge a grande contribuição para a construção de sua formação afetiva e de sua identidade individual e coletiva.

O acima exposto, mostra a relevância da presente pesquisa, que se justifica pela busca de inclusão social de crianças e adolescentes através de políticas públicas eficazes, com a participação imprescindível da comunidade como um dos principais elementos viabilizadores desse processo, tanto quanto formadora e fiscalizadora, haja vista ser na comunidade a primeira percepção das violações de direitos e a primeira a se mobilizar para salvaguardá-los. Sendo assim, por se tratar de um tema atual e de grande relevância para a sociedade, a presente pesquisa se enquadra na linha estabelecida pelo programa de Pós-graduação *stricto sensu*, Mestrado em Direito, da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC, “Políticas Públicas de Inclusão Social”, bem como a área de concentração “Direitos Sociais e Políticas Públicas”, com base teórica que se amolda à escolha do orientador, que possui diversas obras e artigos na área de políticas públicas e comunitarismo, bem como ao subgrupo de pesquisa “comunitarismo e políticas públicas”.

Para concretização do presente estudo foi utilizado como método de abordagem o hipotético dedutivo, pois parte de um problema, que surge em razão dos conhecimentos existentes sobre determinado assunto, não serem suficientes para explicá-lo, entendo que o método foi adequado pois permitiu analisar o problema na busca de melhorias na política pública de atendimento; como método de procedimento foi utilizado o monográfico, caracterizado por considerar tanto o estudo de aspectos particulares, quanto o conjunto complexo de atividades de grupos e como técnicas de pesquisa a de campo consistente em respostas a um questionário, com perguntas fechadas e abertas e também a técnica bibliográfica, onde se fez uma leitura sistemática da legislação pertinente, bem como da literatura disponível em bibliotecas e base de dados (Portal Periódicos, Bancos de Teses da CAPES, Portal IBICT, Google Acadêmico).

Para verificar os mecanismos promotores e as práticas de intersetorialidade utilizadas na execução dessas políticas na cidade do Crato, Ceará, observou-se especialmente a atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), como órgão central de coordenação e que tem na articulação dos programas e ações a sua meta fundamental. Para

um melhor entendimento da análise proposta e alcance dos melhores resultados, esse estudo estruturou-se em três capítulos seguindo a organização linear do desenvolvimento da pesquisa.

No primeiro capítulo sob o título “A criança e o adolescente como sujeito de direitos e os princípios orientadores”, traz uma abordagem histórica da evolução dos direitos de crianças e adolescentes, a teoria da proteção integral como base estrutural do novo pensamento dos direitos das crianças e adolescentes, destacando os direitos e os princípios orientadores, finalizando com uma abordagem acerca dos mecanismos de tutela e de efetivação das políticas públicas para assegurar os direitos fundamentais.

No segundo capítulo destaca-se a intersetorialidade no atendimento aos direitos da criança e do adolescente, dentro de uma perspectiva comunitarista, abrindo-se a pesquisa acerca das políticas públicas em seu caráter pormenorizado, com ênfase para a participação comunitária na sua consecução intersetorial, apontado os mecanismos e práticas utilizadas, bem como os desafios desse novo modelo de gestão pública.

O terceiro capítulo trata do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente e intersetorialidade na política de atendimento na cidade de Crato – CE; com a demonstração do sistema de garantias e sua integração operacional, destacando-se o papel do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes frente as políticas públicas de atendimento e sua articulação dentro do sistema, com enfoque nas funções do referido órgão. E ao fim, faz-se uma análise das respostas obtidas nos questionários de pesquisa para verificar se o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) cumpre o seu papel como agente promotor da intesetorialidade entre os diversos setores envolvidos na política de atendimento aos direitos das crianças e adolescentes em Crato.

Assim, acredita-se que esta pesquisa, para além de ensejar discussões futuras entorno da temática, trará especial colaboração para as melhores práticas no desenvolvimento da política de atendimento a criança e ao adolescente na cidade do Crato.

1 A CRIANÇA E O ADOLESCENTE COMO SUJEITOS DE DIREITO E OS PRINCÍPIOS ORIENTADORES

Uma das marcas fundamentais dos direitos das crianças e dos adolescentes é a incorporação de princípios fundamentais que orientam toda a estrutura de sua realização. E um deles, senão o principal, é o chamado “princípio da prioridade absoluta”. Sua compreensão passa pelo exame do momento do seu surgimento e desenvolvimento, sua incorporação pelo sistema normativo brasileiro e, ainda, pela identificação dos mecanismos que dele decorrem para a devida proteção.

Importante ainda, nesse momento inicial, destacar que por princípio se compreende:

Mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. (MELLO, 2015, p. 888).

Habermas (1998a, p. 107) acredita que os princípios propiciam a diferenciação no mundo social, pois são uma instância normativa genérica da qual decorrem as normas morais e legais. Por possuir um “conteúdo normativo” que ele considera neutro em relação à moralidade e ao direito, eles devem ser considerados as bases das normas de ação. O princípio do discurso normalmente é neutro e expressa que “são válidas aquelas normas de ação com as quais todos os possíveis afetados pudessem concordar como sujeitos em discursos racionais”.

Assim, dotados de normatividade, não deixam espaço para inobservância. Nesse sentido, o presente capítulo tem como objetivo, a análise da teoria da proteção integral, a qual trouxe significativa modificação no ordenamento jurídico atual em relação às crianças e adolescentes. Além disso, tem como propósito apontar os princípios orientadores dos direitos da criança e do adolescente, com ênfase no princípio do melhor interesse, tendo em vista a ligação deste com as políticas públicas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, tema central da pesquisa.

1.1 Surgimento e desenvolvimento do sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente

Para se compreender de forma adequada o princípio que rege todo o sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente no Brasil, importante olhar sua origem e os fatos que

determinaram seu surgimento. E isso é necessário não só para demonstrar que não se trata de um movimento isolado, e sim parte de um todo, mas também para comprovar a existência de uma tendência nesse sentido, qual seja, o de proteger e garantir direitos da parcela considerada mais vulnerável da sociedade.

E nesse passo, não há como desconhecer o impacto da 2ª guerra mundial. Foi a partir desse fato histórico que vários dirigentes mundiais buscaram intensificar a criação e valorização de organismos internacionais, os quais procuram se colocar como mediadores de conflitos e como órgãos de proteção humanitária, com atuação independente dos países, em especial, daqueles envolvidos em enfrentamentos tidos como violadores de direitos humanos (OLIVEIRA NETO, 2014, p.240).

E tanto isso é verdade que a Declaração dos Direitos Humanos, documento fundamental da ONU (1948), em seu art. XXV declara:

1. Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. 2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio gozarão da mesma proteção social.

Da mesma forma, há a criação de um organismo específico para tratar desta questão, o Fundo das Nações Unidas para a Infância-UNICEF, criada em 1946, organismo especializado ligado ao chamado “Sistema das Nações Unidas”.

Tanto foi assim que Bonavides (2005, p. 574) é enfático ao afirmar que:

Com a declaração universal dos direitos do homem, de 10 de dezembro de 1948, o humanismo político da liberdade alcançou seu ponto mais alto no século XX. Trata-se de um documento de convergência e ao mesmo passo de uma síntese. Convergência de anseios e esperanças, porquanto tem sido desde sua promulgação, uma espécie de carta de alforria para os povos que a subscreveram, após a guerra de extermínio dos anos 30 e 40, sem dúvida o mais grave duelo da liberdade com a servidão em todos os tempos. Síntese, também, porque no bronze daquele monumento se estamparam de forma lapidar direitos e garantias que nenhuma constituição insuladamente lograra ainda congregar ao redor de um consenso universal.

Na mesma linha Sarlet (2006, p. 66), afirma que a declaração universal dos direitos humanos da ONU se constitui em uma nova fase, caracterizada pela universalidade simultaneamente abstrata e concreta, por meio da positivação – na seara do Direito Internacional – de direitos fundamentais reconhecidos a todos os seres humanos, e não apenas (mas também) aos cidadãos de determinado Estado. Verifica-se, nesta fase, que se encontra em

pleno processo de maturação, a gradativa e intensa aproximação dos direitos humanos (considerados como reconhecidos a todos os seres humanos pelo direito internacional) e dos direitos fundamentais, mediante a construção, a exemplo do que já foi referido alhures, do que vem sendo denominado de um direito constitucional internacional.

Os direitos humanos compreendem os direitos fundamentais reconhecidos pelos diferentes ordenamentos jurídicos, tendo o Estado e a sociedade o dever de proteger e atuar na garantia de tais direitos que são próprios da natureza humana.

Nesse contexto, se pronuncia Gorczewski (2009):

Trata-se de uma forma abreviada e genérica de se referir a um conjunto de exigências e enunciados jurídicos que são superiores aos demais direitos, quer por entendermos que estão garantidos por normas jurídicas superiores, quer por entendermos que são direitos inerentes ao ser humano. Inerentes no sentido de que não são meras concessões da sociedade política, mas nascem com o homem, fazem parte da própria natureza humana e da dignidade que lhe é intrínseca.

No caso dos direitos que envolvem crianças e adolescentes, os mesmos sofreram consideráveis modificações ao longo da história, vindo obter consagração no texto da Constituição Federal de 1988 e consolidação pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, regramentos que acabaram por ocasionar mudanças de responsabilidades, envolvendo tanto o poder público como a sociedade civil.

Nesse plano específico da criança e do adolescente, é preciso também destacar a importância dos movimentos sociais desencadeados na década de 1980 e que perduraram até a elaboração da constituinte, quando já não se aceitava mais as velhas teorias e se conclamava uma transição do superado modelo ditado pelo Código de Menores e sua teoria da situação irregular pela teoria da proteção integral, conforme ensina Custódio (2009).

Inaugura-se aí uma fase enriquecedora, na qual a vitória estava anunciada, pois o enfrentamento entre a doutrina jurídica da situação irregular perdia adeptos na mesma proporção em que os valores da proteção integral ganhavam novos aliados. Finalmente essa década conviveria uma utopia mobilizadora para a construção de uma sociedade, onde todos poderiam gozar de direitos humanos reconhecidos como fundamentais na nova Constituição que se elaborava, Estava traçada a oportunidade histórica para sepultar o menorismo no Brasil.

Nesse mesmo contexto e enaltecendo a importância dos movimentos populares, afirma Ramidoff (2007):

Em que pese o fato de se ter politicamente adotado na Constituição da República de 1988 a teoria da proteção integral antes mesmo da oficialização do conjunto de instrumentos legislativos internacionais – e dentre eles, em particular, a Convenção Internacional dos Direitos Humanos da Criança que é do ano de 1989 - percebe-se que

intenso movimento popular brasileiro já havia ensejado (re)alinhamento democrático interno com as diversas dimensões humanitárias dos direitos mais mezinhos, àquelas pessoas que se encontrassem na condição peculiar de desenvolvimento da personalidade.

Em verdade esses movimentos foram fundamentais e um grande passo, mas nada comparado ao que representa a Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada em 1989 – quando já se completavam 30 anos a Declaração dos Direitos da Criança aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 1959 (e que apenas impôs obrigações morais em relação à criança e ao adolescente) – é que inaugurou uma nova época no tratamento do direito da criança e do adolescente, já que somente a partir daí é que houve um documento global e com força coercitiva para os estados signatários, dentre eles o Brasil, que é justamente a diferença entre mera declaração e tratado ou convenção (OLIVEIRA NETO, 2014, p. 227-243).

A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas ocorrida em 1989 criou a Convenção dos Direitos da Criança, para isso foi instituído um conjunto de pessoas organizadas pela Comissão de Direitos Humanos da ONU para trabalhar a temática. Tal documento elaborado pelas Nações Unidas vinculava os países signatários a segui-la e respeitá-la.

A partir de 1990, a convenção reconheceu o valor intrínseco da criança¹ como pessoa humana em condição peculiar de desenvolvimento e credora de atenção especial. A partir daí as crianças e adolescentes passaram a ser titulares de direitos individuais e coletivos e ainda, direitos especiais devido à sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (TEJADAS, 2007). Foi assim que surgiu a proteção integral, onde, assim, como ideia central e paradigmática no novel âmbito jurídico-legal destinado à proteção, promoção e defesa dos direitos afetos a infância da vida vivida, impõe-se pela invocação de ser um conhecimento específico e humanitário (RAMIDOFF, 2007).

Logo, o Estatuto da Criança e do Adolescente, declara que as crianças e os adolescentes gozam de prioridades absolutas e são sujeitos de direitos embora em condição peculiar de desenvolvimento, sendo dever de todos, não apenas do Estado a sua preservação.

O artigo 227 da Constituição Federal, por sua vez descreve que:

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

¹ No plano internacional utilizar-se a expressão criança para considerar pessoas com idade até 18 anos, obedecendo ao conceito firmado pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança. No Brasil utiliza-se o conceito de criança e de adolescente de acordo com a faixa etária a que se refere.

convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL.1988).

E é a partir desta previsão constitucional, que o Estatuto da Criança e do Adolescente forma a estrutura de proteção aos direitos fundamentais, conforme ensina Custódio (2009, p. 42).

Assim, estabeleceu um conjunto normativo de disposições que envolvem a garantia dos direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, visando garantir a proteção contra qualquer forma de exploração, tal como a exploração de trabalho infantil ou de qualquer outra forma decorrente da violência e da negligência. Pretende deste modo concretizar os princípios e diretrizes da teoria da proteção integral com vista a superação da cultura menorística instalada nas instituições brasileiras durante todo o século XX.

Logo, o Estado passa a ter mais uma responsabilidade que antes não lhe pertencia, uma vez que esses direitos eram inerentes à família e agora passam a ser específicos também das crianças e dos adolescentes. Em seu artigo 1º o ECA destaca que o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas. Como se vê, nesta doutrina estão incorporados vários documentos que possuem um elemento comum, qual seja, o total abandono da chamada concepção tutelar e a adoção da teoria da proteção integral.

Evidente que, a consolidação desta teoria no espaço internacional, fez com que o Brasil, assim que possível, adotasse igualmente seus postulados, o que ocorreu não só com o processo de assinatura e internalização dos tratados, mas também com a necessária incorporação em termos normativos.

1.2 Direitos fundamentais da criança e do adolescente

Em sede de direito constitucional, a lei maior trouxe em seu elenco as cláusulas pétreas, as quais não se referem apenas aos direitos individuais, mas a todos os direitos fundamentais, os quais englobam os direitos sociais, políticos, bem como os referentes a crianças e adolescentes, que encontram-se dispostos nos artigos 226 e 227 da Constituição Federal. Já o artigo 228 estabelece uma garantia individual e fundamental relacionado à liberdade do adolescente em face do Estado. Essa norma não pode ser alterada por emenda constitucional que vise restringir esse direito, haja vista que ele faz parte de um regime especial dos direitos fundamentais.

Percebe-se assim que o Estatuto de 1990, visa alcançar a proteção integral das crianças e dos adolescentes, partindo da compreensão de que são pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e necessitam de uma gama de direitos especiais que os protejam, tanto os direitos coletivos como também os pessoais.

O Estado Democrático de Direito só existe quando existem direitos fundamentais efetivos. A partir desta compreensão, consolidou-se no período de redemocratização do país e nos primeiros anos de vigência da constituição cidadã o entendimento de que as crianças e adolescentes são pessoas de direito e que deveriam possuir um dispositivo normativo legal que elencasse seus direitos em forma de estatuto. As crianças e adolescentes gozam dos mesmos direitos fundamentais inerentes a qualquer pessoa humana, em razão do princípio da igualdade, previsto no artigo 5º da Constituição Federal, bem como em decorrência do disposto no artigo 3º do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O artigo 3º da Constituição Federal, que elenca os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, em seu inciso III também deixa claro que não deve existir qualquer forma de preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, sempre visando o bem de todos (MACHADO, 2003, p. 153).

No dizer expressivo de Sarlet (2008, p. 89), tem-se o seguinte entendimento:

[...] direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernente às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal.

Ainda a respeito dos direitos fundamentais, Moraes (2000, p. 39) enfatiza:

[...] o conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por finalidade básica o respeito a sua dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal, e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana pode ser definido como direitos humanos fundamentais.

Em linhas gerais, Elias (2005, p. 7) sustenta que direitos fundamentais são “prerrogativas que o indivíduo tem em face do Estado”. Portanto, as crianças e adolescentes, por se encontrarem em condição peculiar de desenvolvimento, possuem direitos, que além de estarem previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, tem sua base expressa na Constituição Federal (1988) em seu artigo 227, o qual é categórico em garantir:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Tais direitos recebem proteção especial no Estatuto da Criança e do Adolescente e estão organizados em cinco grupos da parte geral, quais sejam: direito à vida e à saúde; direito à liberdade ao respeito e à dignidade; direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer; direito à profissionalização e à proteção no trabalho e, por fim, direito à convivência familiar e comunitária (AMIN, 2010, p. 31).

O direito à vida recebe proteção desde a formação do ser, haja vista que o Estatuto abraçou a teoria concepcionista e a saúde terá no Sistema Único de Saúde – SUS o seu principal assegurador, conforme disposições explicitadas nos artigos 7º ao 14 do ECA, no qual Veronese (2006, p. 18), de maneira clara e sucinta, esclarece:

Os artigos 7º ao 14, do Estatuto da Criança e do Adolescente dispõem sobre o direito à vida e à saúde, os quais asseguram o direito à integridade física não só da criança e do adolescente, mas também das gestantes, pois que o crescimento e desenvolvimento iniciam-se na vida intrauterina. Dessa forma, é garantido: a) atendimento pré e perinatal da gestante através do SUS; b) condições de aleitamento materno às mães empregadas, bem como às presas; c) a obrigatoriedade de registros nos hospitais públicos ou privados de atendimento às gestantes; d) o fornecimento, pelo Poder Público, de remédios, próteses e qualquer outro recurso necessário à reabilitação da saúde da criança e do adolescente; e) a permanência integral de um dos pais ou responsável no estabelecimento de atendimento à saúde, nos casos de internação; f) campanhas de educação sanitária, assim como a obrigatoriedade da vacinação.

A Organização Mundial de Saúde estabelece que a saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas ausência de doenças, dessa forma, é necessário proporcionar a criança e adolescente possibilidades de garantir-lhe que esses direitos sejam preservados (OLIVEIRA, 2011). Sendo assim, “o direito à vida é, sem dúvida, o mais importante de todos os direitos, uma vez que, perecendo ela, não se há de cogitar de outros direitos, pela falta de titular” (ELIAS, 2004, p. 9). Em outras palavras, evidencia-se a importância da garantia do direito à vida, pois sem ela, não existiriam os outros direitos fundamentais. No mesmo sentido, Vianna (2004, p. 86) aduz que a vida deve ser protegida de maneira plena, na qual é vivida em seu estado regular de saúde. Em relação à saúde, determina que, por ser um direito primário, diz respeito ao direito de viver, comum a todos os seres humanos e, no que tange à criança e ao adolescente, necessário respeitar o que preceitua a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, em relação a prioridade de atendimento.

Por fim vale salientar, que entidades e profissionais da rede de atendimento à saúde de crianças e adolescentes, são obrigados a comunicar, sob pena de responsabilidade, ao Conselho Tutelar qualquer suspeita ou constatação de violência ou maus tratos contra elas praticados.

O direito à liberdade, respeito e dignidade, assegurados pela Constituição Federal, bem como pelo Estatuto, em seus artigos 15 ao 18, garantem à criança e ao adolescente o direito de ir e vir, salvo as restrições previstas em lei, sempre visando que sua dignidade seja respeitada, garantindo-lhe a importância que sua condição peculiar exige (ELIAS, 2004, p. 16-17).

Dessa forma, tem-se que “o direito à liberdade, ao respeito, à dignidade, é direito básico inerente ao Estado Democrático escolhido pelo povo brasileiro em Assembleia Nacional Constituinte” (DIAS, 2008, p. 80). O direito de ir e vir, estar e permanecer em locais públicos, restrito pelas leis, são garantias plenas da criança e do adolescente. A liberdade constitui em ter sua crença, ou seja, liberdade para expor suas ideias e pensamentos perante a família, escola, comunidade, bem como liberdade para brincar, praticar esportes.

Em vista do exposto, destaca-se que a criança e o adolescente têm a opção de agir conforme melhor lhe convier, considerando sempre os limites conferidos pelo ordenamento jurídico e em conformidade com sua condição social (D’ANDREA, 2005, p. 31-32).

Nos artigos 53 ao 59 do Estatuto da Criança e do Adolescente, estão reconhecidos os direitos à educação, cultura, esporte e lazer. A respeito do tema, Elias (2005, p. 79) sustenta que a educação deve ser aproveitada pela criança e adolescente da melhor forma possível, em razão da sua importância para o desenvolvimento de todos os seres humanos.

E é nesse contexto que a educação, em conjunto com outros atores sociais deve cumprir sua parcela na formação do desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. Destaca-se a lição de Vasconcelos (2008, p. 204-205):

[...] assegurando esses direitos, o Estatuto deseja e quer que todas as crianças e adolescentes brasileiros tenham uma escola pública gratuita, de boa qualidade, e que seja realmente aberta e democrática, capaz, portanto, de preparar o educando para o pleno e completo exercício da cidadania. O parágrafo único do mesmo art. 53 assegura aos pais e responsáveis não somente ter ciência do processo pedagógico mas, e principalmente, influir na elaboração e na prática das propostas educacionais, o que é de todo salutar em uma escola democrática.

Em seu artigo 53, incisos I a V, o ECA (1990) estabelece normas disciplinadoras do direito constitucional à educação da criança e do adolescente, dentre os quais se destaca o acesso à escola pública próxima a sua residência, pois dessa relação de aproximação entre escola e comunidade poderá propiciar um redimensionamento educativo e pedagógico para atendimento

das peculiaridades locais, bem como viabilizar a maior participação dos pais nas discussões e definições das propostas educacionais.

Além da educação, o Estatuto da Criança e do Adolescente reconhece ainda, o direito à cultura, esporte e lazer, tendo em vista que, por estarem em condição peculiar de desenvolvimento, a criança e o adolescente precisam ser estimulados, com o intuito de garantir a sua formação como pessoa, de maneira íntegra e saudável (AMIN, 2010, p. 62). A Constituição Federal, no art. 205, “universaliza o direito ao pleno desenvolvimento da pessoa humana e o seu preparo para a cidadania” (VIANNA, 2004, p. 89).

Apesar de contar com uma legislação inspirada nas normas internacionais de proteção dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, moldados no direito de não trabalho de crianças e o trabalho protegido de adolescentes, o trabalho infantil é uma realidade em todo país. O Estatuto faz referência, nos artigos 60 ao 69, ao direito à profissionalização e proteção no trabalho, já a Constituição Federal procura estabelecer uma relação entre o direito à educação e o direito ao trabalho de adolescentes, especificamente quando estabelece como uma das finalidades do processo educativo a qualificação para o trabalho e o pleno desenvolvimento da pessoa. “A profissionalização integra o processo de formação do adolescente e, por isso, lhe é assegurada. Contudo, sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento exige um regime especial de trabalho, com direitos e restrições” (AMIN, 2010, p 62).

A Constituição Federal em seu artigo 7º, XXXIII, traz as balizas que disciplinam o direito ao não trabalho de crianças e o direito ao trabalho protegido de adolescentes, de onde se extrai que antes dos quatorze anos é proibida a realização de todo tipo de trabalho, dos quatorze aos dezoito anos é permitido na condição de aprendiz, e a partir dos dezesseis anos é permitido o trabalho fora do processo de aprendizagem desde que não seja trabalho insalubre, perigoso ou noturno.

O Estatuto corrobora esse entendimento quando traz à tona direitos relativos à profissionalização e à proteção no trabalho. Para Vianna (2004, p. 96), a condição peculiar do adolescente deve sempre ser observada:

O trabalho, que normalmente dignifica a vida humana, deve ser propiciado ao adolescente com os cuidados que exige a sua condição peculiar de pessoa em fase de desenvolvimento físico, mental, social, moral e espiritual, de tal maneira que não prejudique a ulterior maturação. Esfoliar a força jovem que se esboça será uma iniquidade e um crime contra o futuro do País, que terá os seus recursos humanos dizimados.

Dos ensinamentos de Machado (2003, p. 188) extrai-se que a finalidade do direito a profissionalização é preparar, no momento oportuno, o adolescente para o exercício do trabalho adulto, todavia, seus interesses e direitos devem sempre ser preservados.

A Constituição Federal em seu artigo 226 estabelece que a família é a base da sociedade e que a ela compete, juntamente com o Estado, a sociedade em geral e as comunidades, assegurar à criança e ao adolescente o exercício de seus direitos fundamentais, dentre os quais está o direito à convivência familiar e comunitária. O Estatuto da Criança e do Adolescente, em consonância com o preceito constitucional, estabelece em seus artigos 19 a 52, que toda criança e adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre de presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes. Portanto, convivência familiar e comunitária é fundamental para o desenvolvimento da criança e do adolescente, os quais não podem ser concebidos de modo dissociado de sua família, do contexto sociocultural e de todo o seu contexto de vida.

A família é tratada com destaque na Constituição Federal, porém na prática, acontece uma verdadeira omissão do Estado e da sociedade em proteger e assistir a família, deixando-a vulnerável, inclusive psicologicamente (ANDRADE, 2006, p. 114-115). Mesmo assim, não se deve olvidar que, a especial condição de pessoa em desenvolvimento apresenta-se “como peça chave da estrutura familiar”, deslocando:

A importante proteção do Estado dirigida à ‘família-instituição’, para a ‘família-instrumento’ de proteção e desenvolvimento da personalidade dos seus componentes. [...] A entidade familiar da Constituição de 1988, [...] é uma formação social [...] permeada pela paridade dos cônjuges e pela democratização da relação pai-filho, [...] A imagem da ‘família-instituição’, [...] dá lugar à família funcionalizada à formação e desenvolvimento da personalidade de seus componentes, nuclear, democrática, protegida na medida em que cumpra o seu papel educacional, e na qual o vínculo biológico e a unicidade patrimonial são aspectos secundários.[...] a igualdade dos filhos autoriza sua plena proteção a prescindir da existência de núcleo familiar, o qual só se justifica, no contexto legislativo atual, pelo aspecto volitivo e afetivo, [...] estes importantíssimos aspectos evolutivos, [...] explicam e ao mesmo tempo definem o alcance do art. 6º do Estatuto. A invocação do legislador aos fins sociais [...] e as exigências do bem comum especifica o princípio geral do art. 5º da L.I.C.C., cujo conteúdo, [...] se enriquece pela parte final [...], impondo ao operador ter em mira a condição peculiar [...] como pessoa em desenvolvimento. [...] objetivo maior do sistema legal em tema de família [...]. (PAULA, 1992, p. 272-275).

Machado (2003, p. 163-165) assinala o dever de levar em conta que “na base [...] está a convivência com a família natural”. Conforme rege o artigo 23 do ECA, na falta de recursos materiais, a família deve ser auxiliada na manutenção da criança ou adolescente através de programas oficiais. Conforme a especificidade do caso, registrar em programa oficial ou

comunitário de auxílio que trate e oriente a alcoólatras e toxicômanos; ou ainda, excepcionalmente, abrigar em entidade própria (CARVALHO, 2006, p. 458).

Por outro lado, diz Veronese (1999, p.23), a doutrina alerta para a necessidade de mobilizar a sociedade na luta pela justiça social, pois, há crianças e adolescentes amparadas pelo serviço de acolhimento institucional, onde lhes falta alguém que lhes propicie laços de família, com amor e afetividade:

[...] os filhos das nossas misérias continuam sendo institucionalizados, ainda que sob o eufemismo de um abrigo, de uma casa lar. No entanto por melhor que sejam estes ambientes, todos são artificiais. Não há presença de uma mãe, de um pai, de uma avó, enfim, de alguém que represente um ente de amor, momento após momento. [...] O que a criança precisa são laços permanentes de afetividade, ainda que num ambiente simples, mas que lhe permita se desenvolver com respeito e dignidade. [...] A luta pela Justiça Social, por uma sociedade mais equânime, depende de todos nós. (VERONESE, 1999, p. 23).

O serviço de acolhimento institucional “não pode ser depósito de crianças e adolescentes”; ele constitui uma interferência institucional, na qual não há vínculos afetivos seguros, nem há identificação com alguma pessoa na forma continuada e afetiva. Fato que gera um quadro de hospitalismo, faltando uma segura referência materna e familiar, podendo desenvolver um quadro psicotizante (PEREIRA, 2008, p. 462).

Por tais razões, o serviço de acolhimento institucional deve adotar alguns princípios, como o da preservação dos vínculos familiares, por conduzir uma rotina de visitas por seus familiares e, até mesmo, permitir que a criança passe o fim de semana com a família. Devendo ainda, ajudá-las a vencer as dificuldades familiares oportunizando “retorno dos acolhidos à família de origem ou responsáveis; [...] acompanhado por uma equipe especializada, sobre tudo, quando a decisão for pela permanência junto aos pais” (PEREIRA, 2008, p. 462-463). Em sendo identificada a impossibilidade do retorno para a família de origem, o artigo 92, II, III do ECA leva ao próximo passo, a integração em família substituta, pois:

Crianças e jovens não podem ficar esquecidos numa instituição por melhor que seja ela. O direito fundamental de pertencer a uma família pode ser atendido pela família substituta sob as formas de guarda, tutela ou adoção, atendidas as diretrizes dos arts. 28 a 30, ECA. [...] Para isto, o ‘atendimento personalizado e em pequenos grupos’ [...] permite um melhor diagnóstico da situação pessoal de cada um. Massificação do atendimento é um dos aspectos negativos da institucionalização. Por melhor que seja a proposta institucional, a não-identificação das condições pessoais e familiares acarreta danos graves e irreversíveis. (PEREIRA, 2008, p. 464-465).

Em caso de acolhimento, esta instituição deve ser incentivada a implantar programas de prevenção com as famílias, vinculados a serviços de apoio comunitário, como por exemplo, o

planejamento familiar, a proteção à família e profissionalização, com o importante apoio do Conselho Tutelar e as medidas autorizadas pelo artigo 129 do ECA. Segundo Pereira (2008, p. 470), considerando que a convivência familiar é prioridade absoluta, a pretensão é que as crianças e adolescentes continuem sob a responsabilidade do núcleo familiar de origem. Por este motivo, deve ser revista a restrição do artigo 25 do ECA, ao considerar o acolhimento por avós como colocação em família substituta. “Sabe-se que muitas famílias se tivessem apoio, não só material, mas estrutural, não deixariam os filhos abandonados ou abrigados”.

A participação na vida da comunidade local, em cumprimento ao artigo 92, VII do ECA, deve ter sua continuidade, mesmo em caso de acolhimento, pois “a convivência comunitária compõe a lista de direitos fundamentais de crianças e adolescentes [...]. As visitas por pessoas da comunidade abrem ao acolhido o convívio com novas experiências”, evitando assim, um possível isolamento (PEREIRA, 2008, p. 466-467).

Para Carvalho (2010, p. 10) a convivência familiar é aquela que se solidifica por meio de uma relação fundada no afeto, duradoura no ambiente familiar e por pessoas que fazem parte deste ambiente.

A base da sociedade, no entendimento de Veronese (2011, p.69), é a família. Imprescindível, portanto, proporcionar a criança e ao adolescente a oportunidade de crescer e ser educado no seio de sua família ou, caso não seja possível, de outra substituta, tendo em vista que, somente assim, sua personalidade plena poderá ser desenvolvida. Veronese (2011, p. 69) ainda comenta que o modelo de entidade familiar vem sofrendo transformações no decorrer do tempo. Contemporaneamente, não se reconhece somente a entidade familiar advinda do casamento do homem e mulher e a prole dele decorrente, mas sim, aquela entidade fundada no respeito, afeto, amor, possuindo, portanto, um sentido mais amplo.

Acerca do tema em apreço, Machado (2003, p. 159) sustenta que “a família não decorre somente do casamento civil e nem é concebida exclusivamente como união duradoura entre homem e mulher”. Mister se faz ressaltar o entendimento de Carvalho (2010, p. 11) sobre o assunto:

Os modelos de família atualmente são amplos. A doutrina, jurisprudência e até mesmo a legislação infraconstitucional concluíram que as formas previstas constitucionalmente são meramente exemplificativas, sendo conhecidos e identificados outros arranjos familiares pela presença do vínculo afetivo, principal requisito para a constituição da família, no conceito moderno. Assim, a família atual é a comunidade formada pelo afeto e com propósitos e projetos de vidas em comum.

A família, independente da forma em que é composta, tem plena proteção do Estado. Desse modo, a respeito das entidades familiares, Maciel (2010, p. 74) explica que estas “devem

reproduzir a formação democrática da convivência social e fundar-se em valores como solidariedade, afeto, respeito, compreensão, carinho e aceitação das necessidades existenciais de seus integrantes”.

Na contramão das opiniões acima expostas, foi aprovado pela Câmara dos Deputados o projeto de Lei nº 6.583/2013, conhecido por “Estatuto da Família”, no qual define como família o núcleo social surgido da união entre um homem e uma mulher por meio do casamento ou união estável, sem qualquer vinculação as novas conceituações relativas à afetividade. O projeto tem o claro propósito de excluir dessa definição as uniões entre homossexuais, pois define a instituição família apenas por critérios objetivos ligados a capacidade de gerar filhos, restringindo-a a casais heterossexuais.

Os pais têm o dever e obrigação de proporcionar aos filhos condições para que estes se desenvolvam de maneira sadia e harmoniosa, exercendo o poder familiar de forma efetiva. O poder familiar, segundo Elias (2005, p. 25), por ser um “conjunto de direitos e deveres em relação à pessoa e aos bens dos filhos menores e não emancipados, com a finalidade de propiciar o desenvolvimento integral de sua personalidade”, deverá ser exercido, igualmente, pela mãe e pelo pai, em consonância com a legislação civil. Quando este direito não for preservado, poderá ocorrer a suspensão e/ou extinção do poder familiar.

As hipóteses para perda ou suspensão do poder familiar estão previstas no artigo 24 da norma estatutária, que “[...] prevê que, além do descumprimento dos deveres e obrigações a que alude o art. 22 do ECA, a legislação civil indicará os casos de destituição” (AMIN, 2010, 136). Elias (2005, p. 21) assinala que, em primeiro lugar, a criança ou adolescente deve conviver no seio da sua família natural, todavia, quando esta não puder exercer o poder familiar de maneira efetiva, é necessário que seja oportunizado o convívio no seio de família substituta. Sendo assim, a família assume extrema importância para a criação do ser humano e, por este motivo, nenhuma instituição, por melhor que seja, pode substituir o que a família é capaz de proporcionar.

Quanto à convivência comunitária – tema de excelência no pensamento comunitarista – é importante ressaltar que por ocasião de sua entrada na educação infantil ou no ensino fundamental, a criança e o adolescente expandem seu círculo de relacionamentos para além da família. Durante essa fase o seu desenvolvimento são constantemente influenciados pelo contexto no qual estão inseridos. A partir do relacionamento com amigos, professores, vizinhos, bem como da utilização de logradouros públicos, igrejas, postos de saúde e outros, crianças e adolescentes interagem e formam seus próprios grupos de relacionamento. Na relação com a comunidade, as instituições e os espaços sociais, eles se deparam com o coletivo – papéis

sociais, regras, leis, valores, cultura, crenças e tradições, transmitidos de geração a geração – expressam sua individualidade e encontram importantes recursos para seu desenvolvimento (NASCIUTTI, 1996).

A plena realização do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes requer um conjunto articulado de ações que envolvam a corresponsabilidade do Estado, da família e da sociedade, conforme disposto no Direito da Criança e do Adolescente e que apesar de sua força normativa, necessário se faz ainda, uma maior vontade política para estender o seu campo de proteção as crianças e adolescentes ainda hoje excluídos. No sentido da realização política, afirma Bobbio (2004. p. 97), “o problema fundamental em relação aos direitos humanos, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”.

1.3 Incorporação da teoria na proteção integral no ordenamento jurídico brasileiro

Observada a estrutura normativa brasileira, evidente que a incorporação de qualquer doutrina ou política pública, deve se moldar a Constituição da República. E assim foi o que ocorreu com a teoria da proteção integral, detentora de *status* constitucional, conforme o art. 227:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL. 1988).

Para Custódio (2008, p. 23), o direito da criança e do adolescente, ao romper com a doutrina jurídica da situação irregular (Direito do Menor), o fez não somente em decorrência da modernização legislativa, mas a partir da compreensão de que após 1988 com a promulgação da Constituição Federativa do Brasil e do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 inaugurou-se no direito uma nova prática social e institucional em relação à infância e a adolescência. E, portanto, a transição paradigmática da situação irregular à proteção integral fez surgir uma nova teoria constituída sob um novo modelo: a teoria da proteção integral.

O artigo 227 da Constituição Federal é um dispositivo que consagra uma tendência da Magna Carta de 1988, a qual incorporou uma série de tendências que já estavam presentes em Constituições de outros países, ou em documentos humanitários, que se preocupavam em evitar a ocorrência das barbáries a que o mundo assistiu, de modo mais intenso, até a primeira metade

do século passado, em especial, com as duas grandes guerras e a constituição de um novo modelo de reconhecimento de direitos embasados na concepção de democracia. Segundo Costa & Hermany (2006, p.168).

Foi possível a incorporação dos novos ideais culturais surgidos na sociedade, implementando, ao menos formalmente, a democracia participativa. A proposta é de que a descentralização e democratização caminhem conjuntamente, a fim de garantir a formulação de políticas públicas eficazes, que respondam satisfatoriamente aos anseios da população e que sejam capazes de prevenir e combater a tão propalada exclusão social.

É também o momento da ascendência dos direitos fundamentais e sua colocação como elemento central das Constituições, na afirmação de Barroso (2006, p. 41):

É inegável que a Constituição de 1988 tem a virtude de espelhar a reconquista dos direitos fundamentais, notadamente os de cidadania e os individuais, simbolizando a superação de um projeto autoritário, pretensioso e intolerante que se impusera ao País.

Na história constitucional brasileira três são os momentos claramente identificados pelos quais passou o constitucionalismo: o primeiro vai da independência até a proclamação da república e sofre forte influência do constitucionalismo inglês e francês – ao lado da adoção do sistema bicameral e da tripartição dos poderes, igualmente fixa um rol de direitos e garantias fundamentais de natureza liberal; o segundo ocupa o espaço da primeira República até a revolução de 1930, quando a marca fundamental é o constitucionalismo norte-americano, o que se percebe especialmente na adoção do sistema presidencialista e federativo; e, por fim, o terceiro se inicia nos anos 1930 e alcança o momento atual, sob influência do constitucionalismo alemão e das Cartas de Weimar (1919) e Bonn (1949) (BONAVIDES, 2005, p. 360).

Registre-se que o primeiro alimentou o modelo de Estado Liberal no Império; o segundo, a implantação da República; e o terceiro, o Estado Social e a ideia de um Estado Democrático de Direito com base constitucional. A esta última tradição se incorporou a Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, já que se trata de um texto com considerável avanço em relação a várias matérias, especialmente de ordem social, o que se percebe claramente pela simples leitura do art. 227 da CRFB/88, antes mencionado. Tanto isso é verdade, que basta olhar as Constituições anteriores para se ter uma dimensão da mudança, especialmente no que diz respeito à criança e ao adolescente. Salvo superficiais menções nos textos da Constituição de 1934 (que falava em proteção contra a exploração), de 1937 (que falava em “garantias especiais”, sem definir o que tal seria) e a de 1967 (que fazia menção a assistência que seria

instituída por lei), foi verdadeiramente na Constituição Federal da República do Brasil de outubro de 1988 que se deu uma mudança substancial no tratamento de crianças e adolescentes.

A matéria, além de ganhar espaço no enunciado de um dos capítulos (VII) da Constituição Federal – o que não havia ocorrido nas Cartas anteriores – há um dispositivo claro adotando a chamada “política da proteção integral”, atingindo com isso a plenitude em termos de atendimento integral aos direitos das crianças e adolescentes, o que evidentemente decorreu da aprovação da já mencionada Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU.

Já no plano infraconstitucional, o que se vê é que a matéria – para além da evidente, natural e necessária influência que sofreu pelas alterações na norma maior – igualmente foi ganhando melhor tratamento ao longo dos anos. Por primeiro, a questão era tratada apenas no direito penal, merecendo registro o Código Criminal de 1830, que fixou a imputabilidade de 14 anos, sendo que de 07 a 14 anos eram submetidos a um critério subjetivo mediante análise feita por profissionais da área. Com a proclamação da república em 1889, substituiu-se o Código Penal em 1890, sendo que ali o que antes se fazia entre 07 e 14 anos, agora se faz entre 09 e 14 anos.

De acordo com Liberati (2002, p.9) primeira norma editada no Brasil, e que pode ser chamada de protetiva foi o Decreto 5083, de 01 de dezembro de 1926, o qual apenas faz a previsão de que seria editado, como efetivamente o foi, um “Código de Menores”, o que ocorreu com o Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. É nessa legislação que se inicia o abandono da política de descaso em relação aos “menores” abandonados.

Continua Liberati (2002, p.9) dizendo que apesar de ser considerada um avanço em relação à situação anterior, percebe-se alguns defeitos em sua estrutura fundamental, posto que trata do menor de forma única, desconsiderando suas diversidades. Esta compreensão manteve-se no Código de Menores, de 1979, o qual adota por completo a “Doutrina da Situação Irregular”, claramente colocada em seu artigo 1º que já inicia dizendo que “este Código dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores”, descrevendo no art. 2º o que entende por “menor em situação irregular”, considerando como tais, a falta ou omissão dos pais, vítimas de maus tratos, perigo moral, em desvio de conduta ou autor de infração penal.

Em 1990, por meio da Lei 8069 de 13 de julho, dando resposta ao anseio já manifestado em termos constitucionais, edita-se o Estatuto da Criança e do Adolescente como Política de Estado, o qual adota por inteiro a teoria da proteção integral, tratando a criança e o adolescente

como sujeitos de direitos, abolindo do sistema o termo “menor”², pelo seu viés discriminatório e estigmatizante da vítima de abandono, já que o bem nascido era chamado de “criança”, respeitando todos em sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento. No dizer de Liberati (2002, p. 13), a nova legislação deixa claro o abandono da chamada teoria do “direito tutelar do menor” materializada no antigo Código de Menores que era:

Um Código Penal do ‘Menor’, disfarçado em sistema tutelar; suas medidas não passavam de verdadeiras sanções, ou seja, penas, disfarçadas em medidas de proteção. Não relacionava nenhum direito, a não ser aquele sobre a assistência religiosa; não trazia nenhuma medida de apoio à família; tratava da situação irregular da criança e do jovem, que, na realidade, eram privados de seus direitos.

Esta legislação adota um sistema que pode ser classificado em três sistemas de garantias: 1º) Sistema primário: políticas públicas de atendimento, que estão previstas entre os arts. 4º e 87; 2º) sistema secundário: medidas de proteção destinadas à crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social (arts. 98 e 101) e, por fim, 3º) sistema terciário: que trata da política de justiça, envolvendo todo o conjunto de garantias de direitos assegurados pelo sistema de justiça (BRASIL, 1990). Os demais dispositivos tratam das estruturas que darão suporte a este sistema de garantias, como os Conselhos, a Justiça da Infância e da Juventude, as infrações administrativas e os crimes específicos. Como se vê, trata-se de uma mudança significativa, onde temos:

Um novo modelo, democrático e participativo, no qual família, sociedade e estado são cogestores do sistema de garantias que não se restringe à infância e a juventude pobres, protagonistas da doutrina da situação irregular, mas a todas as crianças e adolescentes, pobres ou ricos, lesados em seus direitos fundamentais de pessoas em desenvolvimento. Novos atores entram em cena. A comunidade local, através dos Conselhos Municipal e Tutelar. A família, cumprindo os deveres inerentes ao poder familiar. O Judiciário exercendo a função judicante. O Ministério Público como um grande agente garantidor de toda a rede, fiscalizando seu funcionamento, exigindo resultados, assegurando o respeito prioritário aos direitos fundamentais infanto-juvenis estabelecidos na lei maior. (AMIN, 2010, p. 10).

Evidente que o sistema protetivo da criança e do adolescente está envolto em uma série de princípios a partir da expressão “absoluta prioridade”, colocada no art. 227, da Constituição da República, pode-se extrair uma série de outros princípios e comandos, os quais estão expressos no início do Estatuto da Criança e do Adolescente: no art. 1º, a afirmação da teoria da proteção integral; no art. 3º, tem-se o reconhecimento de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos; no art. 4º está a reafirmação da absoluta prioridade na efetivação dos

² Termo superado e utilizado somente como referência histórica.

direitos fundamentais da pessoa humana e, por fim, no art. 6º está o necessário respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Como visto, a teoria da proteção integral substituiu a doutrina da situação irregular prevista no Código de Menores de 1979, vindo a trazer uma mudança de paradigma, reconhecendo as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos fundamentais, como qualquer ser humano (AMIN, 2010, p. 54). Ao contrário da proteção integral, a doutrina da situação irregular era restrita e limitava-se apenas a tratar dos menores privados de condições essenciais a sua subsistência e saúde, vítimas de maus tratos, menores em locais ou atividades contrárias aos bons costumes, autor de infração penal ou ainda, menores que apresentassem desvio de conduta (AMIN, 2010, p. 54).

O Código de Menores apenas tratava dos menores em situação irregular, predefinindo situações e determinando resultados, diferente da proteção integral, a qual foi reconhecida pelo art. 227 da CRFB/88, que dispõe que:

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).

Segundo Veronese (2003, p.439)

A teoria da proteção integral representa papel estruturante no sistema, na medida em que o reconhece sob a ótica da integralidade, ou seja, o reconhecimento de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, e, ainda, direitos especiais decorrentes da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento que se articulam, que produzem e reproduzem de forma recíproca.

Cria-se um conjunto de direitos e liberdades pertencentes a todas as crianças, conforme determinação expressa do preâmbulo da declaração, quando reconhece que a criança, em razão de sua condição peculiar de desenvolvimento, requer proteção e cuidados especiais antes e depois do nascimento.

Este conjunto de princípios constitui-se como marco inicial a uma nova concepção dos direitos da criança, início do surgimento da teoria da proteção integral. O “menor” que antes não era considerado sujeito de direito, titular de direitos e obrigações, começa a ter tais direitos reconhecidos. Com o surgimento da teoria da proteção integral, a criança deixou de ser objeto de direitos e transformou-se em sujeito de direitos, tendo como base os valores dos direitos humanos. A Constituição Federal estabeleceu princípios elementares da proteção integral,

instituindo regras, valores e direitos a serem observados pela família, sociedade e Estado, assegurando à criança e ao adolescente o pleno desenvolvimento da personalidade.

Segundo Amin, (2010, p. 53), a Constituição Federal de 1988, “assegurou às crianças e adolescentes, com absoluta prioridade, direitos fundamentais, determinando à família, à sociedade, e ao Estado o dever legal e concorrente de assegurá-los”. Entretanto, antes mesmo da promulgação da CRFB/88, a proteção integral já era reconhecida, obtendo seu grande marco na Declaração Universal dos Direitos da Criança, adotada pela ONU em 1959, a qual estabeleceu alguns princípios, dentre eles, o da proteção especial para o desenvolvimento físico, mental, moral e espiritual, o da educação gratuita e compulsória, bem como o da prioridade em proteção e socorro e o da proteção contra atos de discriminação (AMIN, 2010, p.53). Além disso, em 1989 foi aprovada a Convenção dos Direitos da Criança que adotou a proteção integral fundada em três pilares, os quais Amin, (2010, p. 54) enumeram como:

1) reconhecimento da peculiar condição da criança e jovem como pessoa em desenvolvimento, titular da proteção especial; 2) crianças e jovens têm direito à convivência familiar; 3) as Nações signatárias obrigam-se a assegurar os direitos insculpidos na Convenção com absoluta prioridade.

Apesar de a Constituição Federal definir os direitos fundamentais no *caput* do seu art. 227, a sistêmica da teoria da proteção integral está no Estatuto da Criança e do Adolescente, a qual reúne os mais importantes princípios e regras, dando um rumo diferente a esse direito (D'ANDREA, 2005, p. 21). Sobre isso enfatiza Veronese (2011, p. 26):

O Estatuto não apenas reconhece os princípios da Convenção, bem como os desenvolve, convencido de que a criança e o adolescente são merecedores de direitos próprios e especiais, e que, em razão de sua condição específica de pessoa em desenvolvimento, necessitam de uma proteção especializada, diferenciada e integral, consoante os ditames da atual Constituição Federal, em seu art. 227.

O Estatuto, disposto na Lei n. 8069/90, estendeu seu alcance a todas as crianças e adolescentes, indistintamente, respeitando suas condições peculiares de pessoas em desenvolvimento, bem como deu maior liberdade aos juízes e operadores na análise dos casos que ensejam medida de proteção (AMIN, 2010). Ademais, referido Estatuto, adotou o princípio da descentralização político-administrativa, materializando-o na esfera municipal pela participação direta da sociedade por meio do Conselho Tutelar, dos Conselhos de Direitos, dentre outros mecanismos democráticos participativos.

D'Andrea (2005) observa que ao contrário do antigo Código de Menores, a proteção integral tem como fundamento a concepção de que as crianças e adolescentes são sujeitos de

direitos frente à família, à sociedade e ao Estado, reunindo princípios orientadores das medidas de proteção, previstos no art. 100 do Estatuto da Criança e do adolescente (ECA). Para Amim, (2010, p. 60), o direito da criança e do adolescente é um sistema aberto de regras e princípios, e entre estes, os mais importantes e orientadores de todo diploma legal são o princípio da prioridade absoluta, o princípio da municipalização e do melhor interesse da criança, os quais serão abordados a seguir.

1.3.1 Princípio da prioridade absoluta

O princípio da prioridade absoluta está previsto no artigo 227 da Constituição Federal, bem como no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, que tratam sobre a prioridade absoluta, devendo ser exercida pela família, comunidade, sociedade em geral e poder público (AMIN, 2010). Liberati (2010, p. 18-19) destaca que:

Por absoluta propriedade, devemos entender que a criança e o adolescente deverão estar em primeiro lugar na escala de preocupação dos governantes; devemos entender que, primeiro devem ser atendidas todas as necessidades das crianças e adolescentes [...]. Por absoluta propriedade entende-se que, na área administrativa, enquanto não existem creches, escolas, postos de saúde, atendimento preventivo e emergencial às gestantes, dignas de moradias e trabalho, não se deveria asfaltar ruas, construir praças, sambódromos, monumentos artísticos, etc., porque a vida, saúde, o lar, a prevenção de doenças são mais importantes que as obras de concreto que ficam para demonstrar o poder do governante.

Sendo assim, a prioridade deve ser assegurada por todos, sendo família, sociedade e poder público, na esfera administrativa ou judiciária, em virtude da fragilidade peculiar da criança e do adolescente em seu processo de formação, garantido a efetivação de todos os seus direitos e primazia no atendimento de seus interesses. Acerca disso, esclarece Amin. (2010, p. 60-61) que:

Se o administrador precisar decidir entre a construção de uma creche e de um abrigo para idosos, pois ambos, são necessários, obrigatoriamente terá que optar pela primeira. Isso porque o princípio da prioridade para os idosos é infraconstitucional, estabelecido no art. 3º da lei n. 10.741/2003, enquanto a prioridade em favor de crianças é constitucionalmente assegurada, integrante da teoria da proteção integral.

Diante disso, verifica-se que há a efetiva ponderação de interesses, onde deverá prevalecer os que se mostram mais relevantes para o progresso da sociedade, dependentes de nossas crianças e adolescentes, tendo a prioridade o objetivo de realizar a proteção integral, assegurando a concretização dos direitos fundamentais enumerados no art. 227 da CRFB/88 renumerados no caput o art. 4º do ECA (AMIN, 2010). Para Dias (2007, p. 65), a

vulnerabilidade e fragilidade das crianças e adolescentes que estão em período de desenvolvimento, as fazem destinatárias de um tratamento especial, exigindo um leque de direitos e garantias que devem ser assegurados com absoluta prioridade pela família, sociedade e pelo Estado.

Acerca das pessoas que devem assegurar os direitos, esclarece Amin, (2010, p. 61-62) que a família, seja ela natural ou substituta, tem um dever decorrente do poder familiar, mas não só dele, uma vez que também possui dever moral natural, pelo vínculo sanguíneo ou afetivo. Já em relação à comunidade, relata que pela proximidade com as crianças e adolescentes, possui melhor condição para verificar violação de seus direitos ou comportamento anormal da criança ou adolescente. E, por fim, afirma que a sociedade em geral também é responsável pela garantia, objetivando que o modelo de cidadão previamente estabelecido se torne real. Neste caso, a lei previu um rol mínimo de preceitos a serem seguidos, buscando efetivar o princípio da prioridade absoluta:

art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.
Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:
a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. (BRASIL, 1990).

Diante disso, insta salientar que não estão previstas no artigo todas as situações que deverá se dar preferência as crianças e adolescentes, sendo que o rol do parágrafo único do art. 4º, do ECA, não é exaustivo. Sobre o diploma supramencionado, vale ressaltar os casos concretos das hipóteses previstas, sendo que para Amin, (2010, p. 65), a alínea “a” se de situação de que havendo a possibilidade de atender um adulto ou criança e adolescente, em situação idêntica, deverá prevalecer a preferência destes, em virtude da prioridade constitucionalmente definida. Além disso, em relação a prestação de serviços públicos e relevância pública, exemplifica Amin, (2010), um caso de fila de transplante de órgão, havendo um adulto e uma criança nas mesmas condições, sem haver maior risco de vida entre uma e outra, os médicos deverão atender, primeiro, a criança.

A mesma situação acontece no caso de formulação e execução das políticas públicas sociais, em se assegurar a primazia destas quando destinadas à crianças e adolescentes, bem como na destinação de recursos públicos, devendo ser privilegiada às áreas relacionadas com a

proteção à infância e à juventude (AMIN, 2010, p. 65-66). Diante disso, nota-se um caráter preventivo da prioridade absoluta, dando sempre a preferência na resolução dos casos em que uma criança ou adolescente esteja envolvido para que ao final seus direitos fundamentais sejam efetivamente garantidos.

Diante do exposto, verifica-se que o princípio da prioridade absoluta, como o próprio nome já diz, é absoluto e tem caráter vinculante na sua dimensão de princípio fundamental de garantia dos direitos da criança e do adolescente.

1.3.2 Princípio da municipalização

O princípio da municipalização, decorrente da descentralização proposta pela Constituição Federal em seu art. 204, I, ampliou a política assistencial e propiciou a elaboração e fiscalização das políticas públicas com ampla participação comunitária. É um princípio muito pouco mencionado nas doutrinas. Trata-se da descentralização e ampliação da política assistencial que a CRFB/88 prevê no art. 227§ 7º, com o objetivo de alcançar a eficácia e eficiência na prática da teoria da proteção integral (AMIN, 2010). O legislador constituinte atribuiu, aos Estados e Municípios, a execução dos programas de política assistencial, dentre outras políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, sendo eles responsabilizados pela implementação e resultados destas (AMIN, 2010).

O papel dos Municípios é muito importante na realização das políticas públicas, tendo em vista que é muito mais fácil fiscalizar a implementação e o cumprimento das metas determinadas se o poder público estiver por perto, reunindo assim, melhores condições para tratar das adaptações necessárias (AMIN, 2010, p. 71). No mesmo sentido assevera Custódio (2009, p.37):

A descentralização tem o mérito da aproximação da política, bem como do direito da realidade social concreta, o que estimula novas relações democráticas e participativas, muitas vezes consideradas como núcleo essencial do processo de construção de Políticas Públicas.

Além disso, serão instituídos Conselhos de Direitos em níveis Municipal, Estadual e Federal, com o intuito de fiscalização e elaboração da lei orçamentária, assegurando a prioridade nos programas sociais e na destinação de recursos, estabelecendo convênios e parcerias com o terceiro setor (AMIN, 2010). Custódio (2009, p.37), expõe que:

O princípio da participação popular na construção das políticas públicas prevê ação articulada entre sociedade civil e Estado, com a atuação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, como órgãos paritários e controladores das ações em todos os níveis. Este princípio visa estabelecer formas de participação ativa e crítica na formulação das políticas públicas, garantido instrumentos de fiscalização e controle, amparando as exigências da sociedade quanto à efetivação das políticas com qualidade e em quantidade adequadas.

A responsabilidade pela tutela e resguardo dos direitos de crianças e adolescentes, entretanto, de acordo com o art. 100, parágrafo único, III, do ECA, é solidária e primária entre as três esferas do governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento.

1.3.3 Princípio do melhor interesse da criança

Embora não explícito na legislação infraconstitucional, um dos mais importantes princípios norteadores do direito da criança e do adolescente é o princípio do melhor interesse que aduz que, sempre que os direitos da criança e do adolescente estiverem em discussão, o interesse destes deverá prevalecer sobre qualquer outro. A origem do princípio do melhor interesse da criança, conforme aduz Pereira (2000, p. 1) “se prende ao instituto do *parens patrie*, utilizado na Inglaterra como uma prerrogativa do Rei e da Coroa a fim de proteger aqueles que não podiam fazê-lo por contra própria”.

Na visão de Pereira, (2000, p. 3-4), a aplicação do princípio do melhor interesse, atualmente, permanece como um padrão, tendo em vista que as necessidades da criança deverão sempre se sobrepor aos interesses dos pais, sendo, dessa forma, imprescindível analisar o caso concreto minuciosamente. Contudo, diante da subjetividade desse princípio, sua aplicação deverá ocorrer com cautela, uma vez que poderá ocorrer generalizações e abrir precedentes em relação à discricionariedade do juiz, pois outros interesses, que também são importantes, poderão deixar de ser analisados.

Não havendo um conceito expressamente definido do que venha a ser o princípio do melhor interesse, para a sua utilização deve-se analisar as peculiaridades de cada caso, visando sempre assegurar os direitos da criança e do adolescente. Pereira (2004, p. 91) traça o seguinte esclarecimento:

Isto porque os princípios, diferentemente das regras, não trazem em seu bojo conceitos predeterminados. A aplicação de um princípio não o induz à base do tudo ou nada, como ocorre com as regras; sua aplicação deve ser “*prima facie*”. Os princípios, por serem *standards* de justiça e moralidade, devem ter seu conteúdo preenchido em cada circunstância da vida, com as concepções próprias dos contornos que envolvem aquele caso determinado. Têm, portanto, conteúdo aberto. Por isso, o conceito de “Melhor Interesse” pode sofrer variações no tempo e no espaço.

O artigo 4º da lei de introdução às normas do direito brasileiro dispõe que “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito”. Nunes (2003, p. 163) aduz que os princípios são essenciais, não somente para os operadores do direito, mas para todos que se utilizam do sistema jurídico, posto que relevam importância notável para elucidar questões ainda omissas em nosso ordenamento jurídico. Venosa (2004, p. 162) enfatiza que “por meio dos princípios, o intérprete investiga o pensamento mais elevado da cultura jurídica universal, buscando orientação geral do pensamento jurídico”. Na norma estatutária, diz Amin (2010, p. 19), “os princípios expressam valores relevantes e fundamentam as regras, exercendo uma função de integração sistêmica”.

A Convenção sobre os Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990, também preconiza em seu artigo 3º que:

1. Todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem-estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o melhor interesse da criança. (BRASIL, 1990).

Segundo Pereira (2000, p. 7), o Brasil, ao ratificar a Declaração Universal dos Direitos da Criança, incorporou em seu ordenamento jurídico esse princípio, o que constitui um marco para o direito da criança e do adolescente.

Kretzer (2000, p. 387) assevera que o direito da criança e do adolescente sofreu significativas mudanças após a ratificação da convenção internacional sobre direitos da criança de 1989, que serviram de base para a elaboração de determinados dispositivos da Constituição Federal e, sobretudo, do Estatuto da Criança e do Adolescente. Veronese (2006, p. 10) argumenta que:

O princípio do melhor interesse da criança, que não deve ser visto de uma forma fantasiosa ou sonhadora, mas como algo concreto, considerando que cabe à família, portanto aos pais ou responsáveis, garantir-lhe proteção e cuidados especiais; ressalta-se o papel importante da comunidade, na sua efetiva intervenção/responsabilização com os infantes e adolescentes, daí decorre a criação dos Conselhos Tutelares e, ainda, a atuação do Poder Público com a criação de meios/instrumentos que assegurem os direitos proclamados.

Em comentário a essa questão, Silva (2008, p. 30) assevera que:

Se o princípio da prioridade absoluta impõe o atendimento prioritário aos direitos da criança e do adolescente, o princípio do melhor interesse desponta como um princípio hermenêutico, à medida que orienta, tanto o jurista quanto o legislador, a optar pela decisão que melhor atende aos interesses da criança e do adolescente. Ora, o princípio

do melhor interesse veio para consolidar o que dispõe a teoria da proteção integral, ao passo que, não somente a família, mas também a comunidade e o Poder Público assegurem, de maneira efetiva, os direitos previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Fachin (2002, p. 363) sustenta que “da regra constitucional emerge o princípio do melhor interesse da criança, como objetivo a ser perseguido pela família, pela sociedade e pelo Estado, sendo dever de todos a busca desse melhor interesse”. Dessa forma, “a lei influiu de maneira definitiva para que as mudanças tivessem lugar, obrigando não só o Governo e a família, mas toda a população a repensar o modo de tratar estes seres em condição peculiar de desenvolvimento” (KRETZER, 2000, p. 389). Elias (2005, p. 5-6) versa que “embora haja vários critérios de interpretação das leis, verifica-se, no caso da criança e do adolescente, que há de se levar em consideração o objetivo primordial de lhes assegurar a proteção integral”.

Em virtude do que foi mencionado, o princípio do melhor interesse da criança deve ser interpretado visando garantir os direitos concretizados no texto constitucional e na norma estatutária, aplicando-o em todas as situações que envolvam uma decisão concernente à criança e adolescente, inclusive, quando em confronto com o dos adultos envolvidos. No entanto, importante frisar que, por não possuir um conceito pré-definido, cada caso merece uma atenção especial, uma vez que em todas as circunstâncias é imprescindível observar o que será melhor para a criança e o adolescente em questão.

1.4 Mecanismos de garantia e de efetivação das políticas públicas em relação a crianças e adolescentes: como assegurar os direitos fundamentais

A grande vantagem de se enunciar direitos, conforme Bercovici (2003), é que esses passam a ser exigíveis. Surge então a possibilidade de acionar o aparato estatal diante da ameaça a qualquer direito assegurado pela Constituição e/ou pelo ECA. O Estatuto passou a prever instrumentos para a efetivação destes direitos, como a possibilidade de varas especializadas da infância e juventude nos Estados e no Distrito Federal; a intervenção obrigatória do Ministério Público nos procedimentos em que não for parte; políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente; os Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares.

Já compreendido como se deu a formação, o desenvolvimento e a introdução da teoria da proteção integral, que somada a prioridade absoluta do atendimento da criança e do adolescente, tudo devidamente incorporado pelo ordenamento jurídico, é preciso examinar quais os mecanismos de implementação das políticas públicas. Ou seja, sem desconsiderar a importância

das declarações de direitos, fundamental é compreender quais os mecanismos de garantias colocadas à disposição dos agentes a fim de implementar tais direitos, os quais estão previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

De ordem administrativa estão previstos entre os artigos 70 e 140 do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), quando trata da “prevenção” especificada no art. 70 do Estatuto da Criança e do Adolescente “É dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente”. Materializa-se através da prevenção ao direito de informação, cultura, lazer, esportes, diversões e espetáculos; ao direito de aquisição de produtos e serviços e ao direito de viajar.

Também de ordem administrativa a “política de atendimento” enquanto matéria tratada nos artigos 86 a 97 do Estatuto, que inicia afirmando que “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais”, envolvendo todos os entes federativos (BRASIL, 1990).

No art. 87 temos as linhas de ação da chamada “política de atendimento”, onde se pode perceber quais os serviços básicos devem existir: atendimento médico às vítimas de maus-tratos, de violência sexual, serviços de identificação e serviços de proteção jurídica, sendo que o art. 88, do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), apresenta as diretrizes da política de atendimento, iniciando pela municipalização do atendimento, merecendo destaque o inciso II, que prevê a criação dos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, os quais serão órgãos deliberativos e controladores das ações a serem desenvolvidas em todos os níveis, assegurada a participação popular.

Lei Municipal, Estadual e Federal deve regular o Conselho, respeitada a participação dividida entre a sociedade e os representantes do governo, o qual deverá votar as políticas públicas e através de resolução informá-la ao chefe do executivo municipal, de que deverá cumpri-la. Deve ainda fiscalizar a execução dos programas municipais, manter contato com as demais entidades e conselhos que atuam na área e, por fim, fiscalizar as entidades de atendimento, registrando as mesmas e seus programas, deferindo seu funcionamento (BRASIL, ECA, art. 91).

Como se pode perceber, ao contrário do sistema anterior onde somente o Estado atuava, temos agora uma atuação cooperada entre Estado e sociedade, atuando esta monitorada pelo primeiro.

Esta situação fica evidente se observado o colocado nos arts. 90 a 96, do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), os quais tratam dos projetos e da fiscalização das entidades governamentais e não governamentais que trabalham com crianças e adolescentes.

Vale dizer: a própria lei informa como deverá ser o atendimento (art. 90), quais os princípios balizadores das atividades desenvolvidas por cada uma delas (art. 92), as obrigações (art. 94) e como se dará a fiscalização (BRASIL, 1990).

Sobre a participação comunitária na construção da política de atendimento, assim se pronuncia Custódio (2009, p.80):

A construção da Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente tem como pressuposto a participação da comunidade, daí a necessidade de municipalização do atendimento, a qual é decorrente do princípio da descentralização político-administrativa com vistas a garantir o atendimento à criança e ao adolescente no lugar em que vivem. 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 e, como se não fosse suficiente, ainda dava margem para o desvio de recursos, o clientelismo e a corrupção.

Outro instrumento administrativo são as “medidas de proteção: estão elencadas no art. 101 do ECA, sendo a responsabilidade pela eventual ocorrência de violação aos direitos das crianças e adolescentes prevista no art. 98 do mesmo Estatuto, que estabelece que as mesmas devem ser aplicadas sempre que os direitos foram ameaçados ou violados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, abuso ou omissão dos pais ou responsáveis e, por fim, em razão da conduta da própria criança ou adolescente.

O art. 101 do ECA apresenta as medidas em espécie, as quais vão desde o encaminhamento aos pais ou responsáveis até o acolhimento em entidade, que é medida excepcional e temporária, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta. Há ainda as medidas aplicáveis aos pais ou responsáveis, colocadas nos arts. 129 e 130 do ECA.

E por fim o Conselho Tutelar, cujas disposições estão amparados nos. 131 a 140 do ECA, constitui-se em órgão não jurisdicional, permanente e autônomo, cuja obrigação é a de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. No dizer de Liberati (2002, p. 167), “Conselho Tutelar é órgão com característica não jurisdicional, ou seja, não é revestido de poder para fazer cumprir determinações legais ou punir quem as infrinja”, destacando mais adiante o mencionado autor que “é também um órgão da sociedade, que dividirá com o Estado e a família a responsabilidade da execução da política de atendimento social da criança e do adolescente”.

Ao lado dos chamados mecanismos de proteção administrativos temos os mecanismos jurídicos. Vale dizer, se não resolvida a questão pela primeira via – ou inadequada sua utilização

desde o início – passa-se à judicialização da questão havendo, para tanto, toda a previsão legal. Trata-se de clara manifestação do devido processo legal e dos princípios que dele decorrem (como a isonomia e a legalidade). Como se vê,

[...] tudo é regulado pela lei: o lugar, o tempo dos atos processuais, a competência para praticá-los, o cabimento da ação etc. O desrespeito à norma caracteriza ato ilegal; a prática de qualquer ato fora dos casos admitidos em lei resulta em excesso de poder. Assim, o acesso da criança ou do jovem à Justiça é livre e incondicional, e qualquer obstáculo que se verifique à sua vontade será caracterizado como abusivo e ilegal. (LIBERATI, 2002, p. 175).

E é exatamente isso que decorre do colocado no art. 141 do ECA: “é garantido o acesso de toda criança ou adolescente à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, por qualquer de seus órgãos”. Outro dispositivo de grande importância é o art. 145, que trata das unidades especializadas no atendimento de crianças e adolescentes, tratando-se a seguir da competência das varas especializadas (BRASIL, 1990). A partir do art. 152 há a previsão dos procedimentos, sendo que já no art. 153 há previsão de que se não houver procedimento previsto nesta ou em outra lei, pode o Juiz “investigar os fatos e ordenar de ofício as providências necessárias, ouvido o Ministério Público” (BRASIL, 1990). Trata-se de dispositivo de grande importância e que bem retrata a intenção do legislador brasileiro no que diz respeito ao atendimento de crianças e adolescentes, atribuindo ao juiz a possibilidade de adotar o procedimento que melhor atender à situação, desde que observado o devido processo legal. Como se vê, respeitadas as normas constitucionais atinentes ao direito de defesa e demais garantias processuais, o importante é o atendimento do direito material em questão.

Como se vê claramente, houve a preocupação do legislador em, ao lado da previsão de uma série de direitos, igualmente cuidar da aplicação das normas. E, para tanto, fez a previsão dos mecanismos acima analisados como forma de dar efetividade à proteção integral.

2 INTERSETORIALIDADE NO ATENDIMENTO AOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – UMA PERSPECTIVA COMUNITARISTA

O reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos é resultado de um processo marcado por transformações ocorridas no Estado, na sociedade e na família. A plena realização dos direitos das crianças e adolescentes envolve o esforço de toda a sociedade e o compromisso com uma mudança cultural que atinge as relações familiares, as relações comunitárias e as relações do Estado com a sociedade.

A organização das políticas públicas por setores ou segmentos impõe a adoção da ótica intersetorial e de trabalho em rede para compreensão e atuação eficaz sobre os problemas, é o que está previsto na norma estatutária ao estabelecer que a política de atendimento será implementada por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais no âmbito da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A participação popular organizada é um instrumento valioso na formulação e no controle das políticas públicas para a real efetivação dos direitos da criança e do adolescente, conforme estabelecido na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Já ao Estado é atribuída a responsabilidade para oferecer serviços adequados e suficientes à prevenção e superação das situações de violação de direitos, possibilitando o fortalecimento dos vínculos familiares e sócio comunitários. O apoio às famílias e seus membros deve ser concretizado na articulação eficiente da rede de atendimento que se realizam por meio das diferentes políticas públicas.

2.1 Políticas públicas

Políticas públicas é o termo que passou a ser utilizado a partir de meados do século passado na literatura da ciência política e das ciências sociais para designar os resultados da política (policies), distinto dos processos (politics) e do ambiente institucional (polity) que conforma a ação do Estado. As políticas públicas compreendem ações e atividades no plano social, cultural, étnico ou econômico, previstas e desenvolvidas pelo Estado de forma direta ou indireta, por meios de entes públicos, privados ou da sociedade civil, que tem o objetivo de assegurar direitos dos cidadãos.

A busca pela efetivação dos direitos sociais e por uma sadia qualidade de vida são preceitos fundamentais constitucionalmente previstos, conseqüentemente, são ideais a serem buscados pela sociedade e pelos gestores governamentais que visam concretizar tais direitos

por meio de políticas públicas. O conceito de políticas públicas, segundo Schmidt (2008, p. 2311), remete a compreensão para a esfera do público e seus problemas, ou seja, o plano das questões coletivas. Nesse plano, prevalecem não as demandas individuais e, sim, a preocupação com os anseios sociais. O termo “políticas públicas” popularizou-se nas últimas décadas nas ciências sociais, inclusive na literatura jurídica, e é utilizado na imprensa, nos pronunciamentos políticos, nos movimentos sociais e em diversos setores da sociedade.

Seguindo a perspectiva dos ciclos das políticas públicas, o primeiro momento é o da constituição do problema político, em que uma demanda social é incluída na agenda dos assuntos importantes do poder público. O momento seguinte é o da formulação da política, que requer um diagnóstico para identificar a vulnerabilidade, os envolvidos, a definição da melhor opção para resolver o problema, bem como dos responsáveis e dos recursos necessários. Esse momento envolve geralmente intensos debates e mobilização dos grupos envolvidos, conformando-se em instrumentos legais (na forma de política, plano, programa, atividades e ações). Segue-se a implementação, ou seja, a execução, conforme as diretrizes definidas no momento da formulação, um momento que muitas vezes reacende debates e leva à reformulações na política. Por último, a avaliação dos resultados, um importante passo, que preferencialmente deve incluir o monitoramento por parte dos envolvidos, a mensuração dos resultados pelos órgãos responsáveis e por agências externas (SCHMIDT, 2008).

Ainda nesse contexto, e reconhecendo a importância da fase de avaliação da política pública, conforme ensina Costa (2014, p.181):

Não basta apenas criá-la, implementá-la, sem se estar disposto a fazer uma análise minuciosa de seus resultados obtidos, dos êxitos e das dificuldades apresentadas, do estudo de sua efetividade e eficiência. O ideal, nesse processo de avaliação, é justamente delinear se a política atingiu aos objetivos ao qual se propôs, assim como determinar se é conveniente que determinada política se mantenha ou se modifique.

As políticas públicas sempre são respostas do poder público a demandas sociais. Não são fruto da mera vontade do governante. Podem ou não ser adequadas à solução das demandas. A adequação das respostas às demandas é objeto de estudo e inúmeras pesquisas mostram que essa adequação é maior quando a política é fruto de diálogo com a comunidade, premissa que está no núcleo da teoria comunitarista aqui adotada. A necessidade a ser preenchida pela política é percebida de modo diferente de um espaço e tempo a outro, ou seja, o problema político e a demanda social estão conectados com o espaço local. O município, conhecedor da realidade local, é um âmbito privilegiado das políticas. Segundo Pouso (2008, p. 30), a Constituição

brasileira inovou ao incluir o Município como ente federado, ao se pronunciar nos seguintes termos:

A Constituição de 1988 veio dar fôlego ao regime democrático e à forma federativa de repartição de competências e poderes dentro do território nacional. E ainda inovou concedendo aos Municípios status de entes da federação, garantindo-lhes, simétrica e proporcionalmente, a autonomia há muito prevista aos demais entes.

A preocupação em estudar, definir e concretizar o que e quais seriam tais políticas públicas adveio da necessidade de realização plena dos direitos fundamentais de segunda dimensão nomeados de direitos sociais, os quais, ao contrário dos direitos de primeira geração – direitos de liberdade e propriedade, visam a igualdade material entre todos, direitos que exigem atuação do poder estatal. Nas palavras de Sarlet (2009, p. 284):

Os direitos sociais a prestações, ao contrário dos direitos de defesa, não se dirigem à proteção da liberdade e igualdade abstrata, mas [...] encontram-se intimamente vinculados às tarefas de melhoria, distribuição e redistribuição dos recursos existentes, bem como à criação de bens essenciais não disponíveis para todos os que deles necessitem.

Conforme Bonavides (2010, p. 565),

Os direitos sociais fizeram nascer a consciência de que tão importante quanto salvaguardar o indivíduo, conforme ocorreria na concepção clássica dos direitos da liberdade, era proteger a instituição, uma realidade social muito mais rica e aberta à participação criativa e à valorização da personalidade que o quadro tradicional da solidão individualista.

As políticas públicas funcionam como “programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2002, p. 241). O Estado é o principal responsável no que tange à programação, organização e efetivação destas políticas, sendo fundamental que atue em parceria com a sociedade e o setor privado, mas, de forma alguma, podendo se omitir ou se afastar deste dever. A cooperação entre os diversos atores envolvidos na consecução das políticas públicas é essencial para a sua plena eficácia. Essa cooperação pode ser exercida com a articulação entre os diversos setores do Estado envolvidos na execução da política pública ou em parceria com entidades não governamentais.

A burocracia pública por vezes constitui um entrave a realização imediata dos anseios sociais, daí o processo cooperativo com a implementação de políticas públicas por meio de articulação com organizações não governamentais e entidades da sociedade civil, as quais, dada a sua proximidade com as demandas sociais locais, podem melhor captar e desenvolver métodos

e formas originais para alcançar os objetivos definidos nas ações governamentais, alimentando com isso a inovação nas políticas públicas. Não se desmerece a relevância da burocracia na consecução das políticas públicas, pelo contrário, ela é indispensável à implementação bem-sucedida das políticas, por ter quadros permanentes e melhor infraestrutura, condição essencial a continuidade e institucionalização das políticas.

As políticas públicas são um conjunto de ações, metas ou planos específicos por parte do governo, formuladas para atender demandas sociais, resolver problemas políticos, em diferentes áreas ou contextos, como saúde, educação, meio ambiente, entre outras, em atenção aos idosos, as mulheres, crianças e adolescentes. As políticas públicas são ações ou atividades nos segmentos social, cultural, étnico ou econômico, previstas e desenvolvidas pelo Estado por meios dos entes públicos, comunitários e privados, de forma direta ou indireta, que tem o objetivo de assegurar determinado direito dos cidadãos que estejam vulneráveis de alguma forma.

Para Cristóvam (2010), as políticas públicas podem ser entendidas como o conjunto de planos e programas de ação governamental voltados à intervenção no domínio social, por meio dos quais são traçadas as diretrizes e metas a serem fomentadas pelo Estado, sobretudo na implementação dos objetivos e direitos fundamentais dispostos na Constituição. A implementação das políticas públicas se dá por conta de necessidades da comunidade em cada região.

A política pública tem sempre novas e velhas demandas que vão e voltam de acordo com quadro social, político e financeiro do país. Lowi (1964) resumiu a política pública em uma máxima: “A política pública faz a política”, em uma frase simples, porém abrangente, traz nela o verdadeiro significado concreto que os políticos utilizam na prática. Isso se deve, por causa dos efeitos da popularidade ou não da política incrementada. Para ficar mais claro, se um político adota uma política pública, cujo efeito não saia como esperado, e isso cause uma reação da população ou até mesmo do público específico para a qual teve a intenção de atender, isso pode trazer antipatia do seu futuro eleitorado.

Souza (2006, p. 20-45), extraiu e sintetizou os elementos principais das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, conforme apresentado abaixo:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a sujeitos formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

A política pública pode ter quatro formatos: políticas públicas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e por último as políticas constitutivas, conforme definições, cada uma têm uma função e definição diferente conforme ensinamento de Schmidt (2008) abaixo:

- a) As políticas distributivas- consistem na distribuição de recursos da sociedade a regiões ou segmentos sociais específicos, Não tem caráter de universalidade, mas em geral não geram a conflitividade comum das políticas redistributivas
- b) As políticas regulatórias- regulam e ordenam, mediante ordens, proibições, decretos, portarias. Criam normas para o funcionamento de serviços e instalação de equipamentos públicos.
- c) As políticas redistributivas- consistem na redistribuição de renda, com deslocamento de recursos das camadas sociais mais abastadas para as camadas pobres, as políticas “Robin Hood”,
- d) As políticas constitutivas ou estruturadoras- definem procedimentos gerais da política; determinando as regras do jogo, as estruturas e os processos da política.

Como a política pública envolve muitos interesses e segmentos do governo para atender a sociedade, a política tem que ser multifuncional, ser uma ação administrativa articulada e não uma ação isolada de uma única instituição ou setor, quanto mais articulações e parcerias, mais possibilidades de darem certo. Assim para Heidemann (2010, p. 31), a política pública deve ter abordagem multicêntrica: “a perspectiva da política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover políticas públicas.”

Os governos se ocupam em trabalhos estatísticos, tal abordagem nem sempre atende a realidade concreta. Para Theodoulou (1995, p. 2) a política pública tem uma abordagem estatística:

A primeira ideia que alguém se depara é que a política pública deve distinguir entre o que os governos pretendem fazer e o que, na verdade, eles realmente fazem; que a inatividade governamental é tão importante quanto a atividade governamental. O segundo elemento é a noção de governo e não é necessariamente restrito aos atores formais, informais atores também são extremamente importantes.

No que se refere à delimitação e abrangência em termos de esfera do poder político, envolve a esfera Federal, Estadual e Municipal. Nos processos de descentralização, ao município cabe a função de implementação das políticas públicas, sendo o responsável em atender as demandas da comunidade local, enquanto aos Estados e à União compete estabelecer diretrizes e estratégias e co-financiar as políticas. Todavia, no Brasil é comum o questionamento

dos municípios quanto à sobrecarga de funções sem a devida contrapartida financeira da parte dos entes estaduais e federais.

Em todos os países, as demandas sociais superam a capacidade de atendimento por parte do Estado. Nas sociedades com elevado grau de desigualdades, essa quantidade tende a ser ainda maior.

Responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social. Visam ampliar e efetivar direitos de cidadania, também gestados nas lutas sociais e que passam a ser reconhecidos institucionalmente. Outras políticas objetivam promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda como forma compensatória dos ajustes criados por outras políticas de cunho mais estratégico (econômicas). (TEIXEIRA, 2002).

A incapacidade de atendimento de todas as demandas encaminhadas por todos os segmentos sociais coloca a democracia diante de grandes dilemas, dilemas que crescem em países com altas desigualdades. Não é fácil aos governantes estabelecerem prioridades. É impossível ao poder público resolver sozinho qualquer grande problema. A cooperação entre governos, instituições, grupos sociais e organizações privadas torna-se impositiva.

Ainda sobre a evidenciação da discussão sobre políticas públicas, Demo (1988) acredita que quatro fatores são os responsáveis, o primeiro refere-se a uma busca pelo bem-estar, paz e prosperidade que se disseminou após a segunda guerra mundial. Esta busca levou a diversas mudanças econômicas nos estados capitalistas devido às práticas impostas pelo liberalismo econômico.

O segundo fator narrado por Demo (1988) refere-se também a fase pós segunda guerra mundial e a influência do mundo socialista no mundo capitalista. Com o fim da guerra, diversos partidos políticos pertencentes a países capitalista foram influenciados pelo pensar socialista, expandiu-se então o número de partidos que defendiam as inspirações socialistas, comunistas ou trabalhistas. Como reação a estes fatos, fatos estes considerados perigosos pela cultura neoliberalista, ocorreu à necessidade de se estabelecer princípios e ações nas relações entre capital e trabalho. A necessidade de oferecer proteção social aos cidadãos através da oferta de serviços públicos na área social foi ampliada com a participação ativa do governo através da criação de sistemas de proteção social.

O terceiro fator refere-se a necessidade de se consolidar a democracia nos países do ocidente. A consolidação só se daria, conforme esclarecido por Demo (1988) com a ampliação da representação política. Para esta ampliação, necessário se fez um aumento da participação

sindical e partidária, bem como do pleno direito de eleger a representação através do voto popular. Houve então um incentivo a participação dos movimentos sociais e associações voluntárias. Estas mudanças levaram a uma nova concepção da influência da sociedade sobre o Estado. O Estado democrático passou a ser visto como aquele que propicia mecanismos de representação social, direito de votar, direito de ser votado, participação de todas as classes sociais. Também necessário se fez responder de forma rápida as demandas sociais através de ações específicas, através de políticas públicas.

O último fator narrado por Demo (1988) refere-se também as consequências advindas da segunda guerra mundial. As mudanças sociais ocorridas relacionadas à transformação demográfica, processos de urbanização, expansão das novas tecnologias, mudanças dos sistemas educacionais, aumento da produção e do consumo, ou seja, mudanças no modo de viver do ser humano propiciaram que diversos grupos sociais, instituições e até mesmo indivíduos, tomassem consciência de suas necessidades e carências, reivindicando junto ao Estado ações sociais de intervenções de origens e natureza diversa.

Habermas (2003) em seu discurso sobre políticas públicas relata que estas se baseiam em “teorias”, um conjunto de concepções teóricas de origens racionais ou não racionais, para dar sustentação às ações práticas de intervenções governamentais em busca de resultados específicos. Historicamente tem se observado que esta prática se encontra presente na formulação de todas as políticas públicas, entretanto nem sempre, como comprova a história, a relação teoria e ação prática proporcionam os resultados esperados.

Para Habermas (2003) necessário se faz então estabelecer quais são os elementos invariantes para que se consiga estabelecer entre eles uma relação norteadora para as ações práticas de intervenções governamentais. Em sua visão são quatro as estruturas que devem ser analisadas para se observar a coerência, organização e probabilidade da ação prática de intervenção proposta pelo governo: I- Estrutura formal da proposta: é formada pelos elementos básicos, teoria, práticas e resultados; II- Estrutura substantiva da proposta: é formada pelos indivíduos beneficiados, pelos interesses e regras; III- Estrutura material da proposta: e formada pelos elementos financeiros envolvidos, financiamentos, suportes e custos; IV- Estrutura simbólica da proposta: formada pelos valores, saberes e linguagens envolvidas.

A análise da inter-relação destas estruturas possibilita verificar se as políticas adotadas propiciam um maior ou menor sucesso das ações práticas de intervenções governamentais.

Na visão de Habermas (2003) a análise de políticas públicas não ocorre somente pela análise de sua estrutura, esta análise é de uma complexidade muito maior pois necessário se faz compreender uma realidade específica. A análise da teoria proporciona um entendimento dos

conteúdos técnico, político, cultural e ideológico em relação à realidade observada, as práticas determinam a natureza prática da política proposta, a análise da estrutura material determinará os resultados esperados, por fim a análise da estrutura simbólica permitirá que se conheçam os valores, saberes e linguagens envolvidas na ação pretendida.

Na visão de Reck (2006, p. 75), o ideal em relação às políticas públicas é relacionar as ações do Estado social com as políticas públicas visando equilibrar o conflito entre trabalho e capital. Percebe o autor a ocorrência de uma alienação imoral que pode ser compensada através de uma “contraprestação de um Estado provedor de serviços públicos”. As políticas públicas passam a ter então por objetivo “a neutralização do material de conflito embutido no status de trabalhador assalariado”. Tem-se que considerar que isto dependerá das condições materiais e ideológicas que permitam ao Estado propor as políticas públicas em prol de um Estado social satisfatório. As questões de políticas públicas no entender deste autor continuam sendo decisões que vinculam diversas alternativas racionais.

Reck (2006, p. 78) entende ser necessário por parte do Estado uma auto compreensão social, pois na maioria das vezes as decisões políticas superiores tomadas são consideradas irracionais. As decisões políticas tomadas na visão do povo buscam apenas manipular a população, a imagem da política pública passa a ser então instrumentalizada e a política adotada passa a se burocratizar em racionalidade instrumental. As políticas públicas precisam estar vinculadas em nível de poder administrativo para se conseguir estabelecer programas eficazes ao tempo que propiciem efeitos baseados em princípios. Para isto se faz necessário que ocorra uma mudança consciente da sociedade e do ordenamento, pois nas políticas públicas adotadas predominará sempre argumentos pragmáticos. A diferença então de uma política pública de outro fenômeno será a confluência das questões narradas e a possibilidade de identificação de um discurso auto referenciado enquanto fim e meio, ou seja, as políticas públicas passam a formar um todo orgânico especializado em algo através de um discurso que traz dentro de si uma coerência entre fins e os atos de ação do poder administrativo. Ela então deve ser vista como um elemento de ligação causaliforme e comunicativa entre medidas e valores a serem conquistados.

2.1.1 Da estrutura substantiva das políticas públicas

Carvalho (2004) afirma que uma sociedade civil representa apenas uma dimensão limitada em relação às normas, práticas, papéis, competências ou um ângulo particular de olhar este mundo do ponto de vista da construção das políticas públicas. Por ter um âmbito limitado,

as políticas públicas podem ser consideradas ações sociais também limitadas, concretizando-se através de diversas atividades sociais, atividades estas padronizadas e institucionalizadas. Para ele os agentes sociais envolvidos, atores, executam suas atividades sociais respaldados por condutas pré-estabelecidas e com objetivos distintos, tanto implícitos quanto explícitos.

Em relação à estrutura substantiva das políticas públicas, os sujeitos são todos os atores envolvidos, pessoas, grupos, movimentos, instituições que direta ou indiretamente participam das ações práticas nas intervenções governamentais, ocorra esta participação na formulação, na implementação ou nos resultados advindos das ações executadas. Os interesses referem-se aos objetivos implícitos ou explícitos de cada um dos atores, pessoas, grupos, movimentos ou instituições envolvidas. Os interesses podem ser inúmeros, interesses econômicos entre eles os interesses empresariais, corporativos ou até mesmo interesses individuais, os interesses políticos que podem vir dos agentes políticos envolvidos ou de interesses políticos tecnoburocráticos. Outra forma de interesse são os interesses que envolvem a sociedade, entre eles o desejo de acumulação de capital, acumulação de poder político e acumulação de recursos de bem-estar (CARVALHO, 2004).

A realidade sócio-político-econômica exposta por Carvalho (2004) apresenta uma distribuição desigual de recursos e de poder. A maior equalização constitui um desafio ao planejamento voltado ao desenvolvimento sustentável. A superação dos problemas deve ser perseguida e a intervenção estatal deve ser considerada indispensável para reduzir ou evitar os efeitos negativos, ou ainda, para poder eliminar ou reparar distúrbios ou danos causados pelas ações práticas de intervenções governamentais.

Em relação às regras, Carvalho (2004) considera regras todas as leis, normas, convenções formais ou informais, padrões morais e éticos, costumes, linguagens, entre outros que levam a adoção de um tipo de comportamento pré-estabelecido pelos sujeitos.

2.1.2 Da estrutura material das políticas públicas

Bourdieu (1989) defende a existência de uma limitação de visões dos agentes envolvidos, quer individualmente em estado de dispersão, quer coletivamente em estado de organização. Para ele esses agentes buscam a conservação ou a transformação das relações de forças simbólicas em vantagens correlativas, tanto econômicas quanto simbólicas da identidade social. Para este autor quando os dominados entram em luta de forma isolada possuem como escolha apenas uma aceitação resignada ou não, submissa ou revoltada da definição dominante da sua

identidade ou assumir um estilo de vida visando à dissimulação de uma imagem de si mesmo afastada de sua identidade legítima.

A estrutura material, para Bourdieu (1989), refere-se aos aspectos econômicos de uma política pública, é ela quem dará a sustentabilidade para a execução das ações governamentais propostas. Seus componentes são os meios de financiamento das ações, os custos e os suportes necessários para a implementação destas. O volume de investimentos necessários a implementação da política pública e social, as condições e as regras para se conseguir estes investimentos mostram a relação das práticas propostas e a viabilidade econômica, ou seja, a relação entre mercado e o Estado.

Na visão de Bourdieu (1989) as formas de obtenção do financiamento revelam as relações existentes entre Estado e o mercado, relação esta ideológica no ambiente macroeconômico. Os custos refletem a viabilidade da intervenção e o orçamento precisa ser visto como fonte de constrangimento na implementação. Os custos demonstram a efetividade da gestão, bem como a capacidade técnica do Estado em relação a implementação das ações sociais.

2.1.3 Da estrutura simbólica das políticas públicas

Durkheim (1999) acredita que a existência de uma sociedade, bem como a própria coesão social, está baseada num grau de consenso entre os indivíduos, que ele designa de solidariedade. A existência de uma sociedade só é possível a partir de um determinado grau de consenso entre os indivíduos que a integram. Esse consenso se assenta em diferentes tipos de solidariedade social através de uma estrutura simbólica.

As políticas públicas envolvem uma dimensão simbólica, segundo Carvalho (2004), podendo ser consideradas um universo de inúmeras representações simbólicas, valores, não só em relação à ideologia relacionada a produção do conhecimento científico sobre elas, mas também pela concretização de suas ações específicas. Para Durkheim (1999) pode-se entender melhor esta simbologia quando se observa o objeto imediato, diretrizes da política pública, verificando qual é sua relação com o objeto dinâmico, ação prática de intervenção proposta pelo governo, aquilo que possui um significado simbólico. Se o objeto a ser representado é uma diretriz, o objeto imediato é a ação, está fundamentada por uma norma, lei, pacto coletivo ou convenção social que faz com que essa ação, que não apresenta nenhuma semelhança real ou imaginária com o objeto, diretriz, se torne seu representante. Já o interpretante imediato é a ação produzida na mente dos atores, não se tratando daquilo que a simbologia efetivamente produz na mente, mas daquilo que, dependendo de sua natureza, ele pode produzir. Alguns

símbolos são interpretáveis por sentimentos, outros são interpretáveis através de experiência concreta ou ação, já outros necessitam de uma interpretação através de pensamentos.

Para Weber (1997) só existe uma ação social quando o indivíduo a faz orientando-se pela ação de outros, a partir disto estabelece o autor quatro tipos de ações sociais. A ação tradicional, aquela determinada por um costume ou um hábito, ação afetiva, aquela determinada por afetos ou estados sentimentais, ação racional com relação a valores, aquela determinada pela crença consciente num valor considerado importante, independente do êxito desse valor na realidade e a ação racional com relação a fins, a que é determinada pelo cálculo racional que coloca fins e organiza os meios necessários.

2.2 Políticas públicas responsivas à comunidade: a contribuição comunitarista para o tema da intersetorialidade

O comunitarismo é uma filosofia que dá ênfase a ligação entre o indivíduo e a sua comunidade, incluindo a unidade familiar, a qual pode ser considerada uma micro comunidade. O comunitarismo considera que a identidade social de uma pessoa e a personalidade são em grande parte fruto de interações (relações) com a comunidade (GOHN, 2004). Nessa perspectiva, a criança e o adolescente não podem ser tratadas como indivíduos isolados, devem ser compreendidos a partir dos seus laços com a sua comunidade de vida, dos valores partilhados entre seus integrantes e a forma como essa comunidade se articula com o ambiente político e as demais comunidades.

Comunidade é o conceito central do comunitarismo. Na proposição de Amitai Etzioni (2011, p. 233), principal representante do comunitarismo responsivo norte-americano, o comunitarismo é o pensamento que se preocupa fundamentalmente com a comunidade – e não com o Estado ou o mercado. Ou, em outras palavras, o pensamento que confere destaque à comunidade na construção da boa sociedade. Daí serem aqui considerados comunitaristas os autores que conferem importância central à comunidade na vida social.

Boa sociedade se caracteriza pelo equilíbrio entre Estado, comunidade e mercado, marcado também pela sinergia entre as três esferas, cada qual com sua contribuição própria e insubstituível.

A comunidade enquanto grupos humanos caracterizados por relações de afeto e compartilhamento de valores e significados, é fundamental para construção da boa sociedade, sendo espaço de produção e construção da moral.

Schmidt (2014) vincula o comunitarismo a uma longa tradição de formulações filosóficas, sociológicas, políticas, econômicas e religiosas. A partir da filosofia grega, descortinam-se diversas matrizes, entre elas, a tradição aristotélica, a tradição judaico-cristã, a tradição utópica, o liberalismo, o ideário socialista e anarquista, os estudos sociológicos sobre comunidade, o pensamento autoritário, o republicanismo e as teorias do capital social, e o comunitarismo responsivo. Sobre o comunitarismo, Schmidt (2015, p. 301) afirma que:

O termo comunitarismo, diferentemente de comunidade, que lhe dá origem, tem trajetória relativamente curta. O termo foi cunhado em meados do século XIX. Etzioni (1998, p. IX) afirma que o termo foi proposto em 1841, por John Barnby, fundador da Associação Comunitarista Universal. Inicialmente, o termo comunitarista significava ser “membro de uma comunidade formada para pôr em prática teorias comunistas ou socialistas”. O significado contemporâneo – “de, pertencente a ou característico de uma comunidade” – apareceu no Dicionário Webster’s, em 1909. Henry Tam (2014) atribui a utilização pioneira do termo a Robert Owen, nos anos 1840, designando sua concepção de construção da comunidade através da educação cooperativa e da organização.

Para os comunitaristas, a comunidade é base da vida em sociedade. Tradições, costumes, ideias, noções e temas comuns são elementos fundamentais nas análises comunitaristas. A comunidade é o contexto indispensável para se estudar o ser humano, uma perspectiva oposta ao individualismo e também ao coletivismo. O termo comunidade, entretanto, é controverso, cercado de polêmicas, e necessita ser explicitado.

Haythornthwaite, Kazmer e Robins (2000) afirmam que a comunidade pode ser identificada a partir de algumas características, como o reconhecimento de membros e não membros, uma história compartilhada, um lugar de encontro comum, o compromisso de um propósito comum, a adoção de padrões normativos de comportamento e a emergência de hierarquia e tarefas. Arce e Pérez (2001) definem comunidade como uma rede de relações sociais, que pode estar alicerçada em um território (cidade), em interesses comuns (associações, clubes), ou ainda em características comuns de seus membros (colegas de trabalho), permitindo assim a interação humana e a socialização do sujeito em um grupo concreto, com suas representações sociais e valores culturais.

Kim e Mauborgne (2001) concebem a comunidade como um grupo de pessoas que partilham um interesse ou propósito comum, desenvolvendo relacionamentos num contexto partilhado. Desta forma os elementos essenciais de uma comunidade são as pessoas (membros, líderes, colaboradores) e um contexto partilhado de comunicação (bairro, trabalho, clube, site na internet, lista de discussão eletrônica.). Os autores afirmam, ainda, que o contexto partilhado é indispensável para a comunidade, pois proporciona sentido e orientação aos temas

compartilhados, auxiliando seus membros em que direção levar a comunidade. Stevenson (2002), faz uma análise prospectiva e afirma que a comunidade do futuro será uma comunidade em rede, formada por ligações locais e globais para explorar e criar sinergias através do compartilhamento. De acordo com o autor, a comunidade deverá estar aberta à mudança e à diversidade estando sempre pronta para aprender com os outros.

Em epistemologia, o comunitarismo é a posição que defende a ideia de que toda a estrutura do conhecimento é dependente, em algum sentido relevante, da comunidade e que é, portanto uma categoria social. Essa posição parece se derivar de um argumento geral sobre a linguagem para a conclusão extrema de que o conhecimento acaba por ser sempre derivado da dimensão social.

Os seres humanos são seres sociais e historicamente sempre viveram em comunidades, crianças e adolescentes devem ser compreendidas a partir desses vínculos comunitários. Conforme estabelecido no artigo 227 da Constituição Federal, constitui direito fundamental de crianças e adolescentes a convivência familiar e comunitária. Uma das linhas básicas do comunitarismo é o reconhecimento da importância da comunidade na existência humana, daí a necessidade de repensar e apoiar a família, enquanto célula comunitária constituída por relações de afeto, compromisso e principalmente compartilhamento de valores.

Para Putnam (2015) mesmo na presença de políticas públicas bem planejadas e executadas, o papel das redes comunitárias é fundamental para o bem estar:

Os laços comunitários e as redes sociais têm poderosos efeitos sobre a saúde, felicidade, sucesso educacionais, sucesso econômico, segurança pública, e (especialmente) bem estar infantil. Considerando riscos comuns a crianças e jovens, como consumo de drogas e consumo de álcool, a família e a comunidade constituem *air bags* que minimizam as consequências negativas.

Para Etzioni (2001b), as relações de afeto e o compartilhamento de valores continuam sendo comuns em muitos grupos, inclusive os que tem base em vínculos familiares, conforme se percebe ao definir comunidade.

Comunidade é uma combinação de dois elementos: (a) Uma rede de relações carregadas de afeto entre um grupo de indivíduos, relações que frequentemente se cruzam e se reforçam umas às outras (em vez de tão somente relações individuais, uma a uma ou encadeadas). (b) Uma medida de compromisso com um conjunto de valores compartilhados, normas e significados, e uma história e identidade compartilhadas – em resumo, com uma cultura particular (ETZIONI, 2001b, p. 142-43).

Schmidt (2015, p.66) vê na comunidade o único meio de transformação social, quando assim se pronuncia:

A autêntica transformação social só se alcança mediante uma profunda transformação de valores públicos e pessoais. Aí está a grande contribuição das comunidades: a transformação de valores só é possível na esfera da comunidade, por ser o âmbito de construção e reconstrução permanente de valores.

A relevância social das comunidades reside no papel da construção da boa sociedade e para o bem-estar dos seres humanos, pesquisas comprovam que a saúde física e mental das pessoas, inclua-se crianças e adolescentes, está associada à integração dos indivíduos em ambientes marcados por relações afetivas, ao passo que as doenças são decorrentes de situações de vida marcadas pelo isolamento e pela solidão. Os processos de fortalecimento das comunidades são o melhor meio de enfrentar esses males: terapias, tratamento para drogas e álcool e delinquência juvenil são mais eficazmente desenvolvidos por programas apoiados no fortalecimento da comunidade (ETZIONI, 2001a).

A cultura moral da comunidade proporciona aos membros a noção do que é certo ou errado, enquanto a voz moral interna leva o indivíduo a orientar-se pelos valores aos quais adere abstendo-se de condutas que os contrariem, disso decorre que leis moldadas em valores de uma comunidade particular serão melhor aceitas e cumpridas por todos daquela comunidade, em contrário, estarão fadadas ao não reconhecimento.

Para os comunitaristas a base da boa sociedade se assenta mais na voz moral que na coerção. Schmidt (2014) ensina que as comunidades, onde se engloba também a família, exercem uma função fundamental na educação da criança e do adolescente, através da voz moral que emana da comunidade, a qual reforça a voz moral interior pessoal, ao compartilhar e reafirmar os valores comunitários, estimulando a orientar sua conduta por eles e censurando-os quando não o fazem, as comunidades são elementos indispensáveis para a precedência dos meios normativos (Moral) sobre os meios coercitivos. Quanto mais eficazes são os meios normativos, menor é a necessidade de coação.

Pesquisas empíricas mostram que há forte conexão entre vínculo afetivo e voz moral: “as pessoas seguem mais facilmente a voz moral de outras pelas quais se preocupam, daquelas com que têm laços afetivos; isto é, os membros de sua comunidade” (ETZIONI, 1996, p. 155).

A política de atendimento a criança e ao adolescente fundada numa ação articulada entre os vários setores envolvidos na rede de serviço, gozará de sua eficácia plena se integrada com a comunidade. Políticas públicas instituídas com essa observância e apoiadas em meios persuasivos e educativos, ao invés de meios coativos, serão melhor incorporada pela comunidade, caso contrário para que haja êxito da política, necessário um maior poder de coerção.

No dizer de Schmidt (2014), as comunidades podem desempenhar um papel relevante no âmbito das políticas sociais, com maior qualidade humana que o Estado. Sua importância é tamanha que “as comunidades podem chegar a ser a mais importante nova fonte de serviços sociais no futuro previsível” (ETZIONI, 2001a, p. 30).

Continua Schmidt (2014), dizendo que para que possam cumprir seu papel, as comunidades devem ser fortalecidas por políticas públicas como a disponibilidade de instituições e equipamentos públicos locais; a melhoria e a segurança dos espaços públicos; a abertura à participação na tomada de decisões; a adequação da geografia administrativa das instituições públicas à vida das comunidades; a adaptação das políticas a unidades sociais menores; e a cooperação entre comunidades e polícia, entre outras (Etzioni, 2001a).

As questões públicas frequentemente são dissociadas das questões individuais. O cuidado com o social, com a vida em comunidade, não pode levar ao descuido da valorização do indivíduo. Tal premissa constitui um aspecto central da concepção comunitarista, e tem grande alcance no momento atual, vez que as sociedades ocidentais estão cada vez mais focadas no consumo exacerbado, comprometendo o senso de avaliação dos verdadeiros valores humanos, vividos em comunidade. Amitai Etzioni, relatado por Schmidt (2014), contrapõe o paradigma comunitarista à visão liberal, assinalando o fortalecimento das comunidades como caminho de uma boa sociedade, “aquela em que a desigualdade em cada comunidade e entre elas é significativamente reduzida”.

A conceituação comunitarista das esferas da vida social em estado, comunidade e mercado, busca superar a ideia da supremacia do poder público ou do poder privado sobre as outras esferas, ressaltando que cada qual desempenha papel específico e insubstituível, porém com possibilidade de modificações em função de condições peculiares e sem desgarrar do elemento da complementaridade nas ações a serem desenvolvidas por cada esfera, na busca do equilíbrio necessário à obtenção da boa sociedade. Nesse sentido, diz Etzioni (2001a, p. 75):

Cada um é parte da solução: Nenhum é taxado de ser fonte do problema. São complementares não antagônicos. E, o que é mais importante, cada parte contribui para conseguir que as demais não ultrapassem suas funções, para assegurar que nenhuma usurpe a tarefa que pode ser realizada melhor pela outra. Manter esse equilíbrio se encontra no centro mesmo da boa sociedade.

No pensamento comunitarista, entre os elementos centrais para o êxito das políticas públicas está a divisão de tarefas, tendo o Estado como principal incumbência a regulação do mercado, além da articulação e coordenação das políticas públicas; ao mercado, o de ser mola propulsora do progresso econômico com a geração de bens e serviços; e à comunidade, a

atribuição de valor moral às ações sociais e a de ser a melhor prestadora de certos serviços sociais.

A boa execução de serviços públicos, respeitadas as especificidades de cada esfera, só gozará de eficácia plena se foram realizadas em regime de cooperação. A par da noção do equilíbrio entre Estado, comunidade e mercado, apresentam os comunitarista a cooperação pública, definindo-a como a ação articulada que deve existir entre os diferentes entes sociais, privados, estatais e outras organizações setoriais, numa colaboração recíproca em vista ao bem comum que é o interesse público.

A cooperação entre Estado, comunidade e mercado na busca do bem comum defendida pelo comunitarismo, revela a necessidade de uma reorganização das relações sócio-institucionais e política, incluindo ainda, a participação dos cidadãos na elaboração de planos locais e nos conselhos gestores, visando programas públicos que garantam o acesso efetivo a bens e serviços.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, prevê diversos meios para que o povo possa exercer a soberania: além do voto, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (regulados pela Lei Federal nº 9.709-1998) e a participação de representantes da sociedade civil em conselhos de políticas. A legislação infraconstitucional ampliou ainda as formas de acesso do cidadão às informações e de fazer-se ouvir nos órgãos públicos.

A Constituição Federal ajuda a resgatar o sentido original do público: o que é de todos, do povo, e não do Estado. As políticas públicas são respostas do poder público a problemas públicos, coordenadas pelo Estado, mas não são exclusividade do Estado. Educação, saúde, habitação, saneamento básico, trabalho, emprego são bens que dizem respeito à promoção do bem-estar e do desenvolvimento humanos, em que Estado e sociedade devem agir em consonância.

A participação popular através de suas organizações representativas transforma-se num mecanismo essencial para elaboração e fiscalização das políticas públicas direcionadas à crianças e adolescentes. Ela acontece através do diálogo entre governo e sociedade e efetiva-se nos espaços dos conselhos durante as deliberações políticas, as quais asseguram direitos dos segmentos populacionais, envolvendo a formulação de políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade de vida das pessoas (GOHN, 2004). Pressupõe-se que os Conselhos deliberem ações das políticas públicas de forma a garantir os direitos básicos dos cidadãos e que isso ocorra num território onde as autoridades locais se relacionem com a população apoiadas nos princípios da participação social.

Também se controla e fiscaliza as ações estatais, expressando a superação da concepção tecnocrática das administrações paternalistas. Fica evidente que as decisões do povo são soberanas, não apenas como técnica, mas como política, desenhada através de ações valorativas, nas quais a população tem o comando.

É necessário que a participação seja de fato ativa em busca da garantia dos direitos básicos, pois é através dela que a sociedade organizada, define o seu papel e o seu espaço cobrando do Estado a sua função enquanto provedor de políticas públicas. Pois para Demo, é através da participação que a promoção se torna autopromoção, projeto próprio na forma de cogestão e autogestão, e possibilidade de autossustentação. Trata-se de um processo histórico infundável, que faz da participação um processo de conquista de si mesma. Não existe participação suficiente ou acabada. Não existe como dádiva ou como espaço preexistente. Existe somente na medida de sua própria conquista (DEMO, 1988, p.13).

Participar da construção de uma sociedade mais equânime, igualitária, em prol do respeito aos direitos sociais de crianças e adolescentes, muitas vezes excluídos do acesso aos seus direitos básicos, requer uma participação ativa, comprometida, e dinâmica da sociedade civil, executando ações por vezes arriscadas, porém, naturais aos fóruns de discussão.

A presença da sociedade civil organizada é essencial para a efetividade, a realização prática, das políticas públicas. A participação é, de um lado, identificada com os argumentos da democratização que têm como referência o fortalecimento dos espaços de socialização, de descentralização do poder e de crescente autonomização das decisões, portanto, enfatizando a importância de um papel mais autônomo dos sujeitos sociais. E de outro lado, a participação é vista a partir da criação de espaços e formas de articulação do Estado com os sujeitos sociais, configurando um instrumento de socialização da política, reforçando o seu papel como meio para realizar interesses e direitos sociais que demandam uma atuação pública. Nesse contexto, aparece as contribuições de uma das correntes teóricas mais importantes no cenário internacional, o comunitarismo, que realça, como seu nome sugere, a participação das comunidades na cena pública. Os comunitaristas defendem a existência de um Estado atuante, mais robusto do que o limitado Estado previsto pelas teorias liberais, e em permanente conexão com os cidadãos e suas comunidades, e posicionam-se em favor da vigorosa discussão pública como meio para a convivência pacífica entre as diversas identidades sociais e culturais.

Diante de uma lógica que desassocia conquistas históricas de direitos sociais, faz-se urgente a necessidade de organização por parte da sociedade civil, visto que as inteirações vêm sendo conduzidas a favorecer um sistema que fragmenta as relações, tornando cidadãos, em indivíduos isolados. Considerada jovem, a participação cidadã, se datada a partir da

Constituição de 1988, faz-se necessária a desconstrução do status das situações, sendo um marco para esse avanço a aproximação do desconhecido, dessa maneira é exercitada a criticidade dos sujeitos sociais, afastando-se da lógica que aliena via reprodução.

O acesso a oportunidades no atual contexto vem no sentido contrário ao estímulo de homens e mulheres quanto à produção de conhecimentos, presente na restrição de espaços em classes sociais, ou ainda fortalecendo a atuação sem qualquer reflexão sobre a atividade realizada. (OLIVEIRA, 2010, p. 19).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e das significativas contribuições de cunho intelectual de grupos organizados, por meio de um processo consciente e de ações continuadas, é incorporado um novo peso a ótica dos sujeitos de direitos, por tanto, sujeitos sociais.

A participação é requisito de realização do próprio ser humano [...] O desenvolvimento social do homem requer participação nas definições e decisões da vida social. É neste sentido que o resgate desse processo precisa ser trabalhado. (SOUZA, 2004, p. 83).

Enquanto a movimentação da sociedade civil, em meados dos anos de 1960 e 1970 ocorria a nível global, hoje há a necessidade de organização em nível local, necessidade que surge em razão do esfacelamento da figura do Estado, que segue investindo seu potencial, no financiamento do setor privado para prestação de serviços, que mantêm sob (espécie de) custódia o terceiro setor, por meio da terceirização dos serviços, aumentando gradativamente a responsabilidade da sociedade civil. Ao território atribui-se um papel essencial defendida por Dowbor (2006), como iniciativa local que aproxima “a decisão do espaço onde o cidadão pode efetivamente participar”, a fim de contribuir enquanto membro e conhecedor da realidade que se pretende transformar.

A consciência crítica é a representação das coisas e dos fatos como se dão na existência empírica. A consciência ingênua (pelo contrário) se crê superior aos fatos, dominando-os de forma e, por isso, se julga livre para entendê-los conforme melhor lhe agrada. (FREIRE, 1985, p. 105).

A participação social e comunitária junto à definição e controle das políticas públicas se constitui um elemento fundamental quanto à conquista e reforço a direitos sociais e econômicos. Na década de 60, alguns analistas defendiam que só haveria desenvolvimento de fato, caso houvesse o acompanhamento e distribuição equitativa dos resultados do crescimento pela população. No sentido da participação popular, Souza esclarece:

O estado deve se preocupar em estimular a solução dos problemas sociais, mas, por outro lado, a população deve colaborar, cooperar com o Estado para que tais problemas se constituam meios necessários ao crescimento e desenvolvimento global do país. (SOUZA, 2004, p. 154).

Considerando a importância da articulação de forma cooperativa, entre os setores, as políticas sociais públicas estariam conectadas a todo território e conseqüentemente às comunidades, o que podem ser facilitadas por meio de redes objetivas, regidas por temáticas, ações essas entendidas como grandes forças articuladoras entre as políticas e excelentes aliadas na construção de novas teias de ação coletiva.

Destaca-se aqui a análise de Guará (2009):

Essa ação articulada entre políticas intersetoriais e intergovernamentais permite também o intercâmbio entre agentes sociais e, portanto, potencializa e amplia o desempenho de cada política pública per se. Evita o isolamento e promove uma intervenção mais cooperativa e agregadora que permite uma visão e uma atuação mais efetiva sobre a realidade e a construção de uma teia de novos sentidos para a ação coletiva. (GUARÁ, 2009, p. 02).

Uma das principais estratégias para reduzir gastos públicos, sobretudo, no âmbito das políticas sociais, tem sido a realização de parcerias (Parcerias Público-Privadas – PPP), culminando na retração das funções do Estado. A desresponsabilização estatal fomenta o aumento de esforços de outras instâncias, como a família, comunidade, organizações do terceiro setor e a iniciativa privada, sendo por tanto transferidos deveres do Estado, às instituições supracitadas. Esse pensamento é afirmado, por exemplo, quando se atribui a obrigatoriedade pelo atendimento de demandas sociais aos trabalhadores inseridos neste processo, a partir deste ponto de vista, acredita-se que cabe a sociedade a responsabilização pelo enfrentamento da questão social e suas expressões.

2.3 A intersetorialidade nas políticas públicas

A intersetorialidade tem sido objeto de análise sobre diversas perspectivas. A relevância desta discussão tem sua razão de ser quando se observa o modelo fragmentado e desarticulado da nossa política pública, a qual não atende as necessidades da população em sua plenitude. Segundo Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997, p. 22), as estruturas setoriais se caracterizam por um recorte fragmentado, no qual os serviços não se comunicam; ao contrário atuam de forma isolada. A intersetorialidade surge como um eixo estruturador das políticas públicas, caracterizando-se como uma ação articulada e coordenada entre os setores, compreendendo

instituições governamentais, da sociedade civil e (em muitos casos) do mercado, visando encontrar as melhores alternativas para enfrentar problemas.

A intersetorialidade é uma alternativa ao aparato setorial que caracteriza a maior parte das políticas públicas, que envolve ações integradas de distintos setores no atendimento da população. O modelo setorial, segundo Andrade (2006), implementa políticas endógenas, “sempre de dentro pra fora”. Tal característica leva as políticas públicas atenderem a realidade, de modo desarticulado. Como consequência, cada setor “se desenvolve em razão de suas demandas e de suas próprias soluções, operando a reafirmação do setor, em si e para si” (ANDRADE, 2006, p. 282). Sob a égide da setorialidade, as ações não se sobrepõem, e, sim, se agregam de forma complementar.

A gestão intersetorial das políticas públicas é requisito para a organização dos serviços públicos em favor da melhoria na qualidade de vida da população, nas palavras de Luciano Junqueira (2004, p. 01):

A qualidade de vida demanda uma visão integrada dos problemas sociais. A gestão intersetorial surge como uma nova possibilidade para resolver esses problemas que incidem sobre uma população que ocupa determinado território. Essa é uma perspectiva importante porque aponta uma visão integrada dos problemas sociais e de suas soluções. Com isso se busca otimizar os recursos escassos procurando soluções integradas, pois a complexidade da realidade social exige um olhar que não se esgota no âmbito de uma única política social.

A intersetorialidade leva a “uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, para garantir acesso igual aos desiguais” (JUNQUEIRA, 2004, p. 27). O compartilhamento de objetivos comuns traz ganhos para população, mas, logicamente, apresenta também desafios, mudanças nas práticas organizacionais e dos grupos populacionais que precisarão se relacionar e unir ideias para melhor alcance do bem comum. Nesse contexto, Nascimento (2010, p.96) leciona que

A intersetorialidade pode trazer ganhos para a população, para a organização logística das ações definidas, bem como para organização das políticas públicas centradas em determinados territórios. Ao mesmo tempo, abrem-se novos problemas e desafios relacionados à superação da fragmentação e à articulação das políticas públicas, sobretudo se considerarmos a cultura clientelista e localista que ainda vigora na administração pública.

A lógica da intersetorialidade tem entre suas premissas a descentralização e a participação de entes não governamentais e organismos da sociedade civil no planejamento e na execução dos serviços públicos. Em vez de ações isoladas, essa lógica expressa-se mediante a identificação e o enfrentamento dos problemas sociais de forma cooperada, integrando saberes

e experiências, em que a população desempenha um papel ativo e criativo (JUNQUEIRA, 2014). A eficácia da intersetorialidade decorre dos ganhos resultantes das ações coordenadas, da união, coesão e sinergia dos envolvidos. A articulação é tecida em conferências, fóruns, redes e outros canais. O modelo de hierarquia vertical, tão comum na administração pública, é substituído pela horizontalidade nas relações. Nascimento (2010, p. 101) afirma que “uma perspectiva de trabalho intersetorial implica mais do que justapor ou compor projetos que continuem sendo formulados e realizados setorialmente”, ou seja, envolve uma articulação maior de programas, projetos, saberes e avaliações. A intersetorialidade “pode ser combinada a modelos ascendentes ou mais descendentes de gestão”. No modelo ascendente, a intersetorialidade ocorrerá “à medida que diferentes representações de gestão municipal se articulam e se integram a fim de atingir uma meta comum”; no modelo descendente, o movimento é contrário, ou seja, leva-se “em consideração a atuação de diferentes sujeitos técnicos de organismos públicos e da sociedade civil na formulação de propostas para atendimento comum de uma meta”.

A intersetorialidade ou ação intersetorial leva em conta que a saúde e a qualidade de vida nas cidades são determinadas por uma rede complexa de fatores inter-relacionados, por exemplo, os fatores de risco para doenças não transmissíveis incluem muitos aspectos sociais, ambientais e econômicos, tais como educação, transporte e emprego. Tal complexidade significa que as medidas para promover a saúde e bem-estar da população de uma comunidade não podem ser confinadas apenas ao setor da saúde. A ação intersetorial refere-se à inclusão de vários setores sociais na concepção e implementação de políticas públicas para melhorar a qualidade de vida de uma população específica. Um objetivo importante da ação intersetorial é conseguir uma maior consciência das consequências para a questão e a equidade das decisões políticas e práticas organizacionais em diferentes setores, através do movimento na direção das políticas públicas saudáveis e envolvimento de todos os setores da sociedade (RODRIGUES, 2011).

Cabe aos governantes locais um papel fundamental na ação intersetorial, conforme Rodrigues (2011), pois são eles que têm influência direta sobre uma ampla gama de determinantes urbanos em áreas como transporte, educação e planejamento urbano. Como dito, a saúde e qualidade de vida dos indivíduos e populações são determinadas por uma complexa rede de fatores inter-relacionados. Estes fatores são influenciados pelas determinantes sociais, ambientais e econômicos, isto significa que se faz necessário medidas para promover e proteger a saúde e bem-estar através de políticas públicas e sociais específicas. A concepção e implementação de políticas públicas e sociais melhoram a qualidade de vida e exigem o

envolvimento ativo e o envolvimento de outros setores da sociedade em todas as etapas do processo. Vale lembrar que novos desafios sociais surgem constantemente e as novas questões sociais combinadas com a complexidade adicional fazem com que a questão cresça rapidamente nos ambientes urbanos levando assim a necessidade do envolvimento e participação de outros setores cada vez mais.

O surgimento de novas questões sociais gera uma necessidade de ferramentas relevantes e exemplos práticos de como os setores envolvidos podem solucionar ou amenizar a questão. Se os setores trabalharem em conjunto para resolução ou minimização das consequências sociais do problema conseguem eles melhorar e influenciar seus determinantes, isto é chamado de ação intersetorial. O objetivo de uma ação intersetorial é alcançar uma maior consciência das consequências para o problema e a equidade das decisões políticas e a prática organizacional em diferentes setores e, assim, mover-se na direção das políticas públicas e sociais saudáveis que precisam ser praticadas por todos os setores (RODRIGUES, 2011). Nascimento (2010) afirma que normalmente o setor de saúde é o mais evidenciado nesse debate, entretanto, o mesmo vale para outros setores, como o da segurança pública e transportes. Vale lembrar que quando ocorre um acidente de trânsito a vítima passa a depender da saúde pública e as ações dos setores de segurança pública e transportes podem diminuir o número de acidentes e conseqüentemente diminuir o envolvimento direto do setor da saúde na questão.

De acordo com Bidarra (2009), a intersetorialidade é identificada como uma articulação de saberes e experiências, no movimento do planejamento, da implementação e da avaliação de políticas públicas, com vistas a alcançar melhores níveis de desenvolvimento. Segundo Bronzo e Veiga (2007), a intersetorialidade é uma ação que está para além do ato de articular-se ou comunicar-se entre os diversos setores sociais, constituindo-se, também, ação integradora, pois a problemática da exclusão social exige ações em conjunto com os diversos campos e setores de ação estatal para o enfrentamento das multifaces da questão social.

Os estudos acerca da intersetorialidade nas políticas públicas no Brasil compreendem várias áreas. Nascimento (2010) desenvolveu estudos acerca das políticas de desenvolvimento urbano e das políticas assistência social e saúde; Junqueira (2004), sobre a gestão intersetorial e o terceiro setor, este composto por associações e entidades sem fins lucrativos, aptas a desenvolver projetos em sintonia com o Estado; Navarro (2011) abordou a intersetorialidade e as políticas de combate à pobreza, concluindo que na prática intersetorial há muita carência nos mecanismos de comunicação, o que acaba por dificultar bastante a troca periódica de recursos entre os envolvidos.

Não restam dúvidas de que a prática da intersectorialidade é tema a ser mais estudado, desenvolvido, praticado e incentivado, pois é uma característica de alta relevância para que as políticas públicas sejam eficazes e eficientes na consecução do bem comum, seja no desenvolvimento urbano e meio ambiente, seja na saúde, educação e assistência social. Há consideráveis dificuldades para a construção da intersectorialidade nas políticas, dificuldades estas encontradas em órgãos públicos de todas as esferas, constituídas por resistências às mudanças dos modelos de prestação de serviços públicos associadas ao receio de perdas ou redução de verbas e incentivos, de transferência de pessoas ou de recursos técnicos. Tais barreiras devem ser superadas, pois, o fim maior das políticas públicas é efetivar os direitos constitucionalmente previstos, assegurando aos cidadãos uma vida mais justa e igualitária.

Isto posto, torna-se imprescindível o avanço dos estudos nas concretizações das políticas públicas, em especial, as de cunho social, principalmente no que tange ao aprofundamento da intersectorialidade destas políticas na medida em que a criação, inovação, o desenvolvimento de novas técnicas e soluções são sempre bem-vindas quando a finalidade maior é a vivência, sobrevivência e bem-estar da vida em sociedade.

2.4 Participação e práticas intersectoriais

A forma representativa de governo caracteriza-se através do processo eleitoral, no qual o eleito realiza atos em nome do povo que lhe confere, por intermédio do voto, tais poderes. Porém, o princípio participativo se fundamenta na participação direta da cidadania nas decisões governamentais, que remete a trabalhar um novo parâmetro democrático – a democracia participativa.

A partir do século XIX, foi consagrado o modelo democrático moderno, trazendo ao campo do debate uma nova forma democrática de atuar na vida do Estado (PEREZ, 2004, p. 27). Este novo paradigma proporcionou uma interpretação axiológica, iniciando a definição dos direitos e as garantias do ser humano, conforme menciona Perez (2004, p. 28),

reconhece-se, desde então, como democrático o governo que preserva as liberdades públicas, direitos fundamentais individuais como a liberdade de locomoção, de comércio, de pensamento e expressão; o governo que evita a concentração de poderes por meio da adoção do princípio da separação dos poderes; o governo submetido à lei e legitimado pela realização periódica de eleições, momento em que o ‘povo’ exprimiria sua ‘vontade suprema’ e delegaria aos seus mandatários o poder de governá-lo por determinado período.

A democracia participativa surge em face dos problemas enfrentados pela democracia representativa, para reforçar a sociedade no controle das atividades estatais. Como revela seu próprio nome “a democracia participativa baseia-se na abertura do Estado a uma participação popular maior do que admitida no sistema da democracia puramente representativa” (PEREZ, 2004, p. 32). Bonavides (2003, p. 58) assinala:

Não há democracia sem participação. De sorte que a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência desse fenômeno político numa sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesses. A democracia de todos os momentos históricos, aponta para um processo emancipatório e progressivo, avançando lentamente para um grau de participação popular mais elevado (BONAVIDES, 2003, p. 58).

O instituto jurídico da democracia participativa é recente nos ordenamentos constitucionais, porém conta com instrumentos inovadores (audiências públicas, referendo, iniciativa popular de leis), que estão transformando as formas de atuação do Estado na vida da sociedade (PEREZ, 2004, p. 32). A abertura para o debate público proporciona uma maior e efetiva participação popular, cujo fim é alcançar o verdadeiro Estado Democrático de Direito, que garanta ao cidadão o status de cidadania.

O século XXI é apontado como a era das transformações que vêm ocorrendo universalmente, principalmente na valorização dos alicerces de uma sociedade mais justa e solidária, com respeito à pessoa humana. Contextualiza-se nesse meio a inclusão dos direitos e garantias fundamentais de uma sociedade livre, a saber: a cidadania; a democracia; a ética; a paz; o direito à liberdade, à vida, à legalidade, ao devido processo legal, à igualdade, à segurança e à propriedade; e as liberdades essenciais de consciência e crença e de pensamento e sua manifestação. Transformações estas, que vieram com o intuito de interromper o crescimento dos fatos que geram a destituição da dignidade da pessoa humana.

Muitos foram os países que, nas décadas de 80 e 90, optaram por regimes democráticos, destinados a implantar e garantir os direitos individuais e coletivos, buscando novas conquistas do homem. Esses novos regimes responderam a um anseio geral de confirmação do indivíduo como pessoa cultural, economicamente ativa e como ser social.

Estes direitos fundamentais foram sendo reconhecidos pelos textos constitucionais e no ordenamento jurídico dos países, de forma gradativa e histórica, concretizando, assim, um Estado Social e Democrático de Direito. Entre outras finalidades, conforme expõe Vieira (2004, p. 41), a cidadania deve “cumprir um papel libertador e contribuir para a emancipação humana,

abrindo novos espaços de liberdade, por onde ecoarão as vozes de todos aqueles que, em nome da liberdade e da igualdade, sempre foram silenciados”.

A Carta Magna de 1988 foi um avanço em relação ao histórico das constituições brasileiras. Ela avança quanto aos direitos individuais e coletivos; prospera também quanto aos direitos sociais; coloca o Estado e o governo sob um controle maior da sociedade organizada; amplia os espaços democráticos e de participação direta do povo na defesa de seus direitos, na elaboração das leis e na construção, coordenação e fiscalização de políticas públicas. O governo federal efetivamente descentralizou recursos e funções para Estados e Municípios, a partir de regulamentação legal proveniente desta Constituição.

Nesse momento histórico, a sociedade obteve a prerrogativa constitucional para que o controle da administração pública, da gestão das políticas, da destinação e utilização dos recursos públicos, e de medidas que priorizem investimentos na área social para reverter o quadro da desigualdade social, fosse efetuado pelas instituições que representam o cidadão. Esse controle passou a ser exercido com base no sistema da democracia representativa, preponderando diversos instrumentos jurídicos de grande importância, como a participação popular de forma direta nos projetos de administração pública.

Silva (1995, p. 108) aponta os princípios que representam a existência do Estado Democrático de Direito:

Princípios democráticos: da soberania popular, da democracia representativa e participativa. Princípio da constitucionalidade, pelo qual exprime que o Estado Democrático de Direito se funda na legitimidade de uma constituição, emanada da vontade popular, dotada de supremacia; Sistema de direitos fundamentais que compreende os individuais, coletivos, sociais, econômicos e culturais.

Com fundamento nos princípios democráticos da soberania popular, da democracia representativa e participativa, a Constituição brasileira estabeleceu vários mecanismos com a finalidade de garantir uma participação direta do cidadão na administração pública, com o referendo, o plebiscito e as consultas e audiências públicas.

A importância da utilização destes processos de participação popular estão diretamente relacionados aos exercícios da cidadania, de modo a garantir o respeito aos valores da democracia e da justiça, o amparo e a concretização dos direitos da pessoa humana e a estruturação de uma sociedade justa e organizada.

A participação da sociedade no exercício e no controle da administração pública voltada para criança e o adolescente implementa-se por diversos espaços estratégicos, dentre eles: assembleias, audiências concentradas, fóruns e conferências.

2.4.1 Assembleias

No âmbito dos direitos da criança e do adolescente, as assembleias constituem um espaço importantíssimo de debate e articulação, sendo a forma corriqueiramente utilizadas por parte dos órgãos ligados a política de atendimento para discussão, busca de soluções de problemas e otimização dos serviços, pode-se tomar como exemplo o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), este órgão de composição mista, governo e sociedade, que em suas assembleias regimentais na forma ordinária ou extraordinária e visando cumprir sua competência determinada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente na promoção de direitos e deliberação de políticas públicas, abre espaço para discussão e debate, inclusive com a participação da comunidade, conforme disciplinado no ECA em seu artigo 260 I, e de cujo resultado formará suas resoluções.

2.4.2 Audiências concentradas e públicas

As crianças e adolescentes institucionalizados, de acordo com o art. 19 § 1º, do ECA devem ter sua situação reavaliada de seis em seis meses pela autoridade judicial competente. E segundo o mesmo artigo § 2º o acolhimento institucional não deverá se prolongar por mais de dois anos, salvo exceções.

Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça em 2010, por meio de instrução normativa nº 02/2010 recomenda a “adoção de medidas de regularização do controle de equipamentos de execução da medida protetiva de acolhimento (institucional ou familiar), e de crianças e adolescentes sob essa medida”. Logo, os juizados da Infância e Juventude devem fazer o mapeamento e regularização das unidades, coletar informações acerca dos acolhidos e realizar audiências concentradas em parceria com demais atores do sistema de garantia dos direitos, para os encaminhamentos dos casos.

Como as audiências concentradas não estão previstas em lei, ficou facultado ao Juiz a realização delas, e aos demais integrantes da rede de atendimento a participação. Ocasionalmente a não aderência de muitos magistrados, como destaca o promotor Francismar Lamenza (2011):

As audiências concentradas encerram grave problema: não estão expressamente previstas em lei, o que lhes retira a obrigatoriedade de realização e a validade perante o ordenamento jurídico. [...] a Coordenadoria da Infância e da Juventude do Tribunal

de Justiça do Estado de São Paulo destacou a “resistência de magistrados à realização das audiências” - o que não foi algo pontual, já que o relatório fez menção a “diversos” Juízes da Infância e da Juventude. [...] Assim, sendo a realização dessas audiências uma faculdade do magistrado, do mesmo modo é facultado ao promotor de Justiça e ao defensor público delas participar. Além disso, não havendo expressa previsão legal, também o magistrado não pode obrigar técnicos (ligados a secretarias municipais, entidades de atendimento, órgãos públicos etc.) ao comparecimento, já que uma eventual condução coercitiva ou penalização afrontaria diretamente o disposto no artigo 5º, inciso II, da Constituição da República.

Devido a esta situação, na tentativa de realização por todos os juízes da área da infância e adolescência, o Conselho (Corregedoria) Nacional de Justiça, em junho de 2013, mediante o Provimento nº 32/2013/CNJ, dispõe sobre as audiências concentradas, que devem ocorrer duas vezes ao ano, preferencialmente dentro da unidade de acolhimento, e ao término da realização a coleta dos dados será realizada eletronicamente pelo magistrado e enviado on-line para o CNJ.

Além disso, o Provimento disponibiliza um roteiro para a realização das audiências. Além da alteração no tempo de acolhimento que crianças e adolescentes podem permanecer, o Estatuto estabelece que desde a entrada na instituição a equipe técnica deverá trabalhar para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários para reintegração familiar ou colocação em família substituta.

Outra importante audiência convocada pelo poder público, de manifestação intersetorial sobre a temática relacionada aos interesses da criança e do adolescente, é audiência pública, como instrumento de diálogo estabelecido com a sociedade, voltada à discussão e debates de temas relevantes, lançamento de campanhas e na busca de soluções das demandas sociais apresentadas pela comunidade.

2.4.3 Fóruns

Os Fóruns são considerados instâncias ampliadas de participação e representação política, não institucionalizada, mais permeável à participação de segmentos sociais com menor acesso aos espaços tradicionais de deliberações políticas, são espaços democráticos constituídos pela própria sociedade civil, através de organizações não governamentais e associações sem fins lucrativos. Tem sua representação maior em âmbito nacional com o Fórum DCA e suas respectivas representações a nível estadual ou municipal, dedicados à articulação e mobilização da luta pela efetiva implementação dos Direitos de Crianças e do Adolescente e a efetivação do controle social, utilizando como estratégia política e operacional de articulação, os chamados “eixos comuns de trabalho”, definidos como: monitoramento das políticas públicas, fortalecimento do CONANDA e garantia das conquistas do ECA e da Constituição Federal,

tendo ainda atuação voltada para promoção e defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes, contribuindo para o resgate da integridade física, psicológica e moral de crianças e adolescentes, vítimas de negligência, abuso, exploração, maus tratos, tráfico e extermínio e mais, através dos Fóruns Setoriais abrir o debate acerca da prevenção, erradicação do trabalho infantil, violência e exploração sexual de crianças e adolescentes.

O Fórum Nacional DCA é um espaço democrático da sociedade civil, que trabalha no sentido de garantir por meio de proposição, articulação e monitoramento das políticas públicas, a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, contando com a parceria de diversos atores sociais, Fóruns e frentes estaduais que atuam na defesa e promoção dos direitos das crianças e adolescentes brasileiros. Nesse sentido, ensina Custódio (2009):

Os Fóruns DCA são constituídos pelas organizações não-governamentais, e também por pessoas da comunidade que podem sugerir, decidir, encaminhar e acompanhar suas demandas e necessidades junto aos seus representantes Conselheiros de Direitos, além de participarem ativamente de todo o processo de consolidação dos direitos da criança e do adolescente.

As ações desenvolvidas pelos Fóruns propiciam a troca de experiências, a formação, a informação e a articulação dos mais diversos setores em prol da implementação e formulação de políticas públicas direcionadas aos direitos de crianças e adolescentes, fortalecendo assim o próprio sistema de garantia de direitos.

2.4.4 Conferências

As Conferências sobre os direitos da criança e do adolescente, são instâncias máximas de deliberação e têm a atribuição de avaliar a situação da política pública e propor diretrizes para o aperfeiçoamento constituem-se num espaço legítimo de construção de propostas e diretrizes, que ocorrem nos três níveis de governo a cada três anos, com ampla participação da comunidade, e de cujos desdobramentos deverão ser incorporados às diretrizes da política de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, conforme leciona Custódio (2009).

A comunidade encontra nas Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente um novo espaço de participação e de interferência no sentido dos caminhos desejados para a política de atendimento à criança e ao adolescente, representando uma oportunidade de verdadeira relação do Estado com os movimentos sociais, oxigenando todo um processo de transformação social.

A conferência traz sempre um tema a ser objeto de discussão e debate pelos sujeitos, que vão desde crianças e adolescentes, delegados, convidados e observadores. As conferências tem ainda como objetivo consolidar as iniciativas em torno da execução dos planos e políticas já existentes, estabelecer e integrar políticas ao planejamento público, constituindo-se com isso um importante momento de articulação com ampla participação da sociedade civil e dos representantes de governo.

A última conferência realizada em 2016 trouxe como tema para discussão “Política e Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes - fortalecendo os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente”.

2.5 Desafios da intersectorialidade nas políticas públicas no Brasil

Faz-se necessário para o estudo das políticas públicas como garantia da proteção integral aos sujeitos de direitos, a compreensão mais aprofundada dos direitos consagrados como de segunda geração, ou melhor, segunda dimensão, e sua natureza eminentemente prestacional.

Os direitos de defesa se identificam por sua natureza preponderantemente negativa, tendo por objeto abstenções do Estado enquanto a função precípua dos direitos de defesa é o de limitar o poder estatal, os direitos sociais (como direitos a prestação) reclamam uma crescente posição ativa do Estado na esfera econômica social. Assim os direitos sociais de natureza positiva (prestacional) pressupõem sejam criada ou colocada à disposição a prestação com o fim de proporcionar igualdade material, ou seja, a distribuição pública de bens materiais e imateriais não configura um direito de igualdade, que implicam em um tratamento uniforme, e sim, um direito de preferências e das desigualdades com propósitos compensatórios (SARLET, 2009, p. 282).

Sobre os direitos à prestação tem-se lição de Sarlet (2009, p. 283), a saber:

Para além dos direitos sociais – existem outros direitos fundamentais prestacionais, cujo conceito, portanto, é mais abrangente, de tal sorte que os direitos sociais prestacionais (direitos a prestação em sentido estrito), constituem espécie do gênero direitos a prestação. Tal constatação partiu da premissa de que não se deve reconduzir os direitos à participação na organização e no procedimento, os direitos políticos na sua dimensão prestacional e os direitos à proteção à atuação do Estado como Estado Social, na medida em que mais diretamente vinculadas às funções clássicas do Estado democrático de Direito. O desiderato dos direitos sociais, como direitos a prestação, consiste precisamente em realizar e garantir os pressupostos materiais para a efetiva fruição da liberdade, razão pela qual, consoante já assinalado, podem ser enquadrados naquilo que se denominou de *status positivus socialis*.

Em apartada síntese Sarlet (2009, p. 284) afirma que os direitos sociais prestacionais, ao contrário dos direitos de defesa, não se dirigem à proteção da liberdade e igualdade abstrata, mas, sim, encontram-se intimamente vinculados às tarefas de melhoria, distribuição e redistribuição dos recursos existentes, para os mais necessitados.

Para Silva (2010, p. 286) os direitos sociais são dimensões dos direitos fundamentais do homem, e tem natureza de prestação positiva proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.

Nesse sentido, a partir da concepção dos direitos sociais o Estado deve criar condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, para a efetivação, inclusive, ao exercício da liberdade (SILVA, 2010, p. 286). Nos dizeres de Veronese e Oliveira (2008, p. 35), a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe um grande avanço no tocante aos direitos sociais. No tocante as questões relacionadas à efetividade dos postulados constitucionais Breus (2007, p. 185) leciona que após a inserção, em um primeiro momento, nas Cartas Constitucionais, dos direitos fundamentais, as discussões teóricas passaram a dissociar os direitos fundamentais em gerações, ou melhor, em dimensões, depois passaram à discussão relacionadas a efetividade dos direitos sociais, os chamados direitos fundamentais de segunda dimensão.

No dizer do supracitado autor, Breus (2007, p. 185) extrai-se:

Mesmo não havendo a formação de um consenso social sobre a forma e os meios de concretização dos direitos derivados das prestações positivas do Estado, a controvérsia, na contemporaneidade, volta-se a fundamentação desses direitos. Desde a visão liberal consagradora das liberdades públicas e dos direitos de primeira dimensão, passando pelas conquistas do *Welfare State*- nunca concluídas nos países de desenvolvimento tardio, como o Brasil – até a consagração da normatividade de direitos tidos como de 5 (quinta) dimensão, como o direito fundamental ao desenvolvimento, consagrou-se o Estado como o promotor desses Direitos Fundamentais e consolidou-se a sua função redistributiva da riqueza na sociedade, por meio de realizações da políticas públicas e pela prestação dos serviços públicos.

Na lição de Veronese e Oliveira (2008, p. 49) a lei por si só não opera realizações sociais. Ela é instrumento, é meio. Por isso imperioso se revela a implantação de políticas públicas que garantam o acesso à educação, a profissionalização, à saúde, ao lazer, ao trabalho e salários justos.

Nesse sentido, o comunitarismo surge como o canal entre o cidadão e a busca pelos direitos sociais. De acordo com Fontana e Schmidt (2014, p. 140):

Essas abordagens ressaltam ser essencial na democracia que os dirigentes estejam atentos ao meio social, que dialoguem com os cidadãos a partir dos valores que eles compartilham, buscando nesse diálogo os pontos de convergência que favoreçam soluções consensuais. São abordagens que criticam a precariedade da democracia procedimental e enfatizam a democracia apoiada na legitimidade conferida pela aquiescência voluntária dos cidadãos às decisões públicas. Os conceitos e concepções do comunitarismo responsivo, da cultura política e do capital social são elementos valiosos para a construção de uma visão renovada da democracia.

Não raro, as políticas públicas são vistas como produtos e resultados, gerando demandas e apoios de atores políticos e sociais, cujo processamento se dá através das instituições políticas, que, por sua vez, geram as decisões e políticas públicas. Trata-se de um processo constante de retroalimentação, na medida em que sempre há novas demandas, que geram novas políticas (SCHMIDT, 2008).

Para Breus (2007, p. 187) o atual estágio de desenvolvimento teórico dos direitos fundamentais pode ser analisado como o próprio fim a que devem se voltar todas as políticas públicas contemporâneas. Nesse sentido, a polêmica sobre a eficácia e a efetividade dos direitos prestacionais encontra-se justamente sobre o caráter e as tarefas do Estado, do Direito e da Constituição, problemática que acaba gerando a interpretação duvidosa de que os direitos fundamentais sociais, ou prestacionais, são normas programáticas, desprovidas de eficácia plena, pois dependem de regulamentação do legislador (BREUS, 2007, p. 187).

De acordo com Sodré (2015, p. 2430), “os direitos sociais prestacionais, em regra, são garantidos mediante políticas públicas sociais, planejadas com o escopo de distribuir o capital social entre as classes sociais formadoras da comunidade, reduzindo as desigualdades”. Verifica-se que há uma série de óbices, que dificultam a implementação dos direitos sociais, considerados prestacionais, que consistem em atos positivos, ou seja, em ações do Estado realizadas por meio de políticas públicas destinadas a materializar o mínimo existencial aos cidadãos e garantir assim as condições necessárias para a dignidade da pessoa humana.

A intersetorialidade apresenta-se como instrumento desafiador capaz de viabilizar a realização dos direitos sociais através de políticas públicas eficazes. A intersetorialidade na busca de superar seus desafios, pode ser definida como uma conjunção movida por uma finalidade.

A intersetorialidade se instala a partir dessa articulação de saberes técnicos, onde as agendas se tornam coletivas e compartilhadas em determinadas áreas, com ações definidas e organizadas, criando espaços de comunicação e ampliando a capacidade de trabalhar os conflitos e vulnerabilidades sociais, que demandam no território. Sob vários aspectos, a intersetorialidade está ligada ao território. Destacam-se alguns autores que acreditam que a

questão da intersetorialidade e território são intrínsecas, entre eles Koga (2003), Ribeiro (2007) e Sposati (2006). Esses autores admitem ser o território local o ambiente privilegiado para realizar a articulação entre as políticas, bem como a valorização desses sujeitos no atendimento aos direitos por eles demandado.

Porém, o que se observa na prática é que, justamente um dos desafios da intersetorialidade é a questão do território, sobretudo em um país continental como o Brasil, com grandes distâncias geográficas e culturais. As políticas públicas precisam abranger toda a diversidade do país, e assim, corroborar com a própria prática intersetorial.

A articulação intersetorial é uma importante ferramenta de garantia de direitos, pois potencializa a rede de proteção social, com a integração de diversos saberes e práticas, capazes de apresentar respostas inovadoras à complexidade das situações de vulnerabilidade e riscos sociais dos territórios (BRASIL, 2012, p. 27).

Dentre as ações para vencer os desafios da intersetorialidade nas políticas públicas, é necessário que os setores dialoguem entre si, se conheçam e construam formas de trabalhar em conjunto. Tem que existir “um conhecimento e compreensão quanto as leis, planos e direitos e quais serviços ofertados, propriedades de acesso, fluxos de encaminhamentos e outros” (BRASIL, 2012, p. 26). O objetivo da intersetorialidade nas políticas públicas é:

Proporcionar a melhoria das condições de vida das famílias, possibilitando o acesso a serviços, especialmente para os que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Deve favorecer a troca de experiências e a busca de apoio e de soluções para as questões de vulnerabilidade social, de maneira a constituir uma rede de proteção social (BRASIL, 2012, p. 26).

Dentro dessa discussão, não se pode omitir que o aparato governamental é constituído pela verticalização e hierarquização, pela burocratização e pelo corporativismo. É neste aspecto que Inojosa (1998, p. 38) ressalta que “as estruturas organizacionais em nossa realidade ainda se apresentam, em geral, com um formato piramidal, composto de vários escalões hierárquicos, e departamentalizadas por disciplinas ou áreas de especialização”. Segundo a autora, tal configuração, forjada historicamente, atende interesses de grupos hegemônicos. Como consequência, o aparato governamental constitui-se de forma hierárquica e verticalizada. Assim, as decisões tomadas neste espaço tornam-se distantes dos anseios da população.

Além disso, as decisões governamentais sofrem a influência do “loteamento político-partidário e de grupos de interesse”, conforme destaca Inojosa (2001, p. 104). Para a autora, há neste espaço, a presença de uma lógica competitiva que reflete a disputa entre grupos de interesse. As estruturas verticalizadas e hierarquizadas são permeadas por interesses

contraditórios que tornam desigual a própria distribuição de recursos entre políticas sociais, serviços e departamentos. Segundo Bronzo e Veiga (2007, p. 6) são:

Determinantes políticos institucionais que conformam marcos regulatórios e alocação de recursos organizacionais, destacando-se aí a definição de competência e funções; a vinculação hierárquica entres setores; distribuição de recursos humanos, financeiros e físicos para executar funções.

Há ainda a excessiva burocratização das instituições públicas com apego aos regulamentos; excesso de formalismo; resistência às mudanças; despersonalização do relacionamento; exibição de sinais de autoridade; e dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público. Para que aconteça a articulação intersetorial, é necessário o papel ativo do poder executivo, como articulador político entre as diversas secretarias que atuam nos territórios de modo a priorizar, estimular e criar condições para a plena eficácia das políticas públicas.

Sposati (2006) menciona que a intersetorialidade tem dimensões e que precisam ser combinadas, ou seja, a setorial (entre as correntes teóricas há uma discussão quanto à importância de políticas setoriais), e a intersetorial, como dever do Estado e direito da cidadania. Sposati (2006, p. 137) considera ser necessário que a intersetorialidade sempre seja corretiva da irracionalidade interpessoal, funções ou gastos sobrepostos, pois é um mecanismo racionalizador da ação, porque é uma estratégia de gestão institucional que busca trazer mais qualidade por permitir ultrapassar limites que ocorreriam na abordagem setorial.

Embora na temática das políticas públicas seja inquestionável a relevância da intersetorialidade, estudiosos demonstram que sua concretização ainda é desafiadora, uma vez que esbarra num ambiente contraditório marcado por disputas de campos profissionais e pela fragmentação e burocratização dos serviços. Portanto, as relações e estruturas presentes nas instituições responsáveis pela execução das políticas públicas, são permeadas de dificuldades, obstáculos e contradições. As políticas públicas e os serviços realizados por setores desarticulados, não atendem as necessidades sociais da população. A perspectiva comunitarista da intersetorialidade oferece novos elementos para uma construção necessária e difícil, propondo uma nova lógica de ação baseada numa forte articulação entre as instâncias estatais e as organizações e agentes da sociedade civil.

3 O SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA CIDADE DE CRATO E A INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO

Este capítulo aborda o tema da intersectorialidade na política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente na cidade do Crato, Ceará. Após algumas informações gerais sobre este município, será explanada a concepção da integração operacional do sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente. A seguir, apresenta-se os diferentes órgãos e entidades envolvidos na política, com destaque para o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, em razão da sua importância para o tema da intersectorialidade. Na sequência, será apresentado e comentado os resultados da pesquisa empírica realizada junto a agentes envolvidos na política em questão. Finaliza-se com uma reflexão sobre os desafios e perspectivas da intersectorialidade no Crato.

O município do Crato, localizado no sul do Ceará, ao sopé da serra do Araripe, distante 508 km da capital Fortaleza, passou à condição de cidade pela Lei Provincial nº 628, de 17 de outubro de 1853. É carinhosamente chamada de “Princesa do Cariri” e em virtude das várias instituições de ensino, como colégios e escolas de ensino médio e fundamental, bem como da Universidade Regional do Cariri-URCA, é comumente intitulada de “Berço da Cultura”. Com a polêmica lei Estadual nº 16.198/2016, que deu novas dimensões aos municípios da região sul do Ceará, o Crato passou a ter os seguintes municípios limítrofes, ao Norte: Caririáçu, Farias Brito, ao Sul o Estado do Pernambuco e o município de Barbalha, ao Leste Juazeiro do Norte e Caririáçu, e no Oeste, Nova Olinda, Santana do Cariri e o Estado do Pernambuco. A cidade possui 31 bairros, 10 distritos e uma população estimada em 130.000 habitantes (IBGE, 2015).

Nos aspectos sociodemográficos o crescimento populacional de 2000 a 2010 foi registrado, respectivamente, taxa geométrica de crescimento anual (%), total: 1,62 e 1,50; urbana: 1,99 e 1,86 e rural: 0,27 e -0,11. O Crato apresentou em 2010 o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,713, ocupando o número 3 na posição no ranking e o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) – 2010 com o valor de 38,95 ficando na posição no ranking 12 (IBGE, 2015).

Em relação à população extremamente pobre (com rendimento domiciliar *per capita* mensal de até R\$ 70,00) – 2010, foram apresentados os seguintes dados: um total de 13.412 pessoas, percentual 11,05 %, com 8.093 moradores urbanos (8,02%) e 5.319 rurais (25,93%). A infraestrutura do município está assim definida: o saneamento e abastecimento de água, em 2013, registrava uma taxa de cobertura d'água urbana 98,00% e de cobertura urbana de esgoto

de 33,00%. No que se refere aos domicílios particulares permanentes segundo as formas de abastecimento de água - 2010: ligada à rede geral, 85,18%; poço ou nascente, 4,92%; e outras 9,90% (IBGE, 2015).

O Produto Interno Bruto – 2011 do município do Crato a preço de mercado é de R\$ 1.022.157. O PIB *per capita* é de R\$ 8.329. Já o PIB por setor tem a seguinte distribuição: Agropecuária - 2,79%, Indústria - 19,77%, Serviços - 77,44%. A cidade apresenta altíssima desigualdade de renda, porém esta diminuiu razoavelmente ao longo da década de 2000, reduzindo o nível de concentração da riqueza de 0,64 em 2000 para 0,57 em 2010. Apesar disso, 8,61% dos cratenses ainda são extremamente pobres e outros 24,54% sofrem com a pobreza, o que, entretanto, demonstra grande avanço em relação à pobreza extrema de 38,42% e à pobreza de 65,85% em 1991. O Crato enfrenta problemas de ordem ambiental, em decorrência da ocupação desordenada nos bairros mais altos da cidade, a exemplo no Parque Granjeiro, onde se verifica uma explosão imobiliária ao longo do leito do rio Granjeiro, que atravessa o centro da cidade, na área mais baixa. Tal ocupação ocasionou o assoreamento e a destruição da mata ciliar do rio, o que veio a causar, nos últimos anos, violentas inundações durante a quadra invernal (muito intensa em Crato nos meses de janeiro a abril) (IBGE, 2015).

No tópico seguintes buscar-se-á abordar a integração operacional do sistema de garantias e a atuação dos órgãos envolvidos, principalmente os Conselhos, considerados como instrumentos de garantia dos direitos básicos de crianças e adolescentes.

3.1 Sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente e sua integração operacional

A integração operacional do sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente constitui-se numa diretriz proposta pelo ECA, no intuito de agilizar o atendimento à criança e ao adolescente na preservação de seus direitos garantidos por lei, a serem realizados pelas políticas públicas. É uma ação integrada e fundamental, realizada pelas organizações governamentais e não-governamentais com a participação indissociável do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares no controle e implementação de toda política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

A integração operacional do sistema é garantida pelo papel dos gestores das políticas públicas de proteção à criança e ao adolescente e devem contemplar planos e programas de ações propostos e aprovados pelos Conselhos de Direito. Conforme Nahra (2007), os Conselhos Gestores são canais institucionais, plurais, permanentes, autônomos, formados por

representantes da sociedade civil e poder público, cuja atribuição é a de propor diretrizes das políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas, sendo órgãos de gestão pública vinculados à estrutura do Poder Executivo (NAHRA, 2007, p. 6).

Presentes na esfera municipal, os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente-CMDCA's tem como principal função deliberar e promover as políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente, bem como definir as diretrizes para Política Municipal de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes, estabelecidos pelas Conferências Municipais. Geridos por agentes oriundos da sociedade civil e do Estado, os Conselhos Gestores fazem parte da instituição de três novas estruturas elaboradas pelos legisladores do ECA. São eles os próprios Conselhos Gestores (ou Conselhos de Direitos), os Conselhos Tutelares e o Fundo da Infância e Adolescência-FIA.

Essas três estruturas simbolizam a concretização da mudança de paradigma da proteção de crianças e adolescentes e estão conectados um ao outro pela finalidade de garantir a sua defesa (NAHRA, 2007, p.7). A busca pela efetividade dessa estrutura está prevista plano municipal dos direitos da criança e do adolescente na cidade do Crato, quando assim prevê:

Mas o enfoque mais importante que se traz dessa conexão é a interlocução entre os CT's e os Conselhos Gestores, no entendimento de que esse último, na figura dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA's, deve buscar, em concordância com os CT's, informações que auxiliem na busca das deficiências no que diz respeito ao atendimento à criança e adolescente, tratando como primordial seu aprimoramento com a proposição das políticas e programas (CRATO, 2008, p.22).

As informações são produto do conhecimento e monitoramento que são atribuídas ao CMDCA e deverão gerar o acompanhamento do orçamento destinado ao funcionamento dos Conselhos dos Direitos e Tutelares, como está disposto na parte de recomendações da Resolução 105/05 letra 'k' do CONANDA:

O acompanhamento orçamentário para definição e execução das ações e programas de políticas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente é uma das atribuições prioritárias dos Conselhos dos Direitos. Até junho de cada ano deve-se implementar a elaboração do plano de ação anual para o exercício vindouro contendo as estratégias, ações de governo e programas de atendimento a serem implementados, mantidos e/ou suprimidos pelo ente federado ao qual o Conselho estiver vinculado administrativamente, que deverá ser encaminhado para inclusão, no momento oportuno, nas propostas do PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária) e LOA (Lei Orçamentária Anual) elaborados pelo Executivo e aprovados pelo Poder Legislativo.

O acompanhamento de proposta orçamentária, que também faz parte das atribuições dos Conselheiros Tutelares, como determinado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 136, inciso IX, confere ao conselheiro a tarefa de:

Assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente Este artigo juntamente com o artigo 4º, alínea 'd', do ECA e com o artigo 227 da Constituição Federal vigente constituem à proposta orçamentária o enfoque prioritário, de prioridade absoluta à criança e ao adolescente (BRASIL, Resolução 170/2014).

Tal atuação do CT como do CMDCA na articulação de acompanhamento de caráter preventivo darão as políticas públicas direcionadas à crianças e adolescentes a condição de um funcionamento mais eficaz. A exigência de uma política municipal de capacitação dos conselheiros de forma permanente e sistemática se faz obrigatória para o funcionamento do órgão, como exigência da resolução 170/2014 do CONANDA, ao dizer: “É extremamente importante que haja uma política municipal (se possível, intermunicipal ou estadual) de capacitação de CT (titulares e suplentes), antes da posse e durante o desempenho de suas funções, de forma permanente e sistemática”.

Esse órgão deliberativo e fiscalizador, principal defensor do sistema de garantias, como já dito, tem demonstrado preocupação com a implementação de uma política de capacitação contínua dos agentes que compõem o sistema de garantia de direitos. Pode-se observar na discussão referente aos eixos prioritários elaborados para a 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em dezembro de 2009, como é disposto no suplemento de documento base da 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente:

O Conanda e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos vem apoiando técnica, política e financeiramente (por meio do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA) um conjunto de ações no sentido de implantar conselhos nos municípios onde eles não existem; implementar políticas de capacitação continuada para operadores do sistema de garantia de direitos; reformular e consolidar nacionalmente o Sistema de Informação para Infância e Adolescência – SIPIA, fortalecer redes e fóruns dos atores do sistema de garantia de direitos (BRASIL, 2009, p. 7).

Isso demonstra o caráter prioritário das políticas de capacitação continuada para a operância do sistema de garantias de direitos, visto que não poderia ser diferente, tendo em vista a incumbência deste órgão federal quanto à coordenação e à fixação de normas gerais.

O caráter deliberativo do órgão Municipal e Estadual de defesa dos direitos se reveste de grande importância para implementação da formação continuada, mas sua consolidação no aspecto físico e formal não ganha concretude senão com a mobilização dos órgãos em âmbito

municipal e estadual, diante de uma responsabilidade que legalmente é compartilhada, bem como do acompanhamento e assessoramento direto dos CMDCA's e CTs ao poder executivo municipal na elaboração de proposta orçamentária.

Esse conjunto de ações que pretendem consolidar um sistema de capacitação continuada encontra-se sem objetividade no que diz respeito a sua consolidação. O que se pode verificar concretamente é uma posição ou uma preocupação no sentido de se constituir um sistema de formação completo, porém é ineficiente, pois esse programa não possui forma, não possui concretude.

3.2 O sistema de garantias dos direitos da criança e adolescente no Crato: órgãos públicos e entidades

O Direito da Criança e do Adolescente instituiu o Sistema de Garantias de Direitos envolvendo três níveis de atuação: Política de Atendimento, Política de Proteção e Política de Justiça, no qual cada órgão ou entidade que compõe determinado nível realiza o papel que lhe é específico, sem contudo desgarrar da complementariedade ou inter-relação que deve existir entre todos para o melhor aperfeiçoamento e resposta a proteção necessária.

As assembleias, conferências e audiências concentradas e públicas são mecanismo de promoção da intersetorialidade, onde cada órgão ou entidade discute e descobre mecanismo novos capazes de promover um agir conjunto em busca dos melhores resultados na proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

3.2.1 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA

O Conselho Municipal do Direitos da Criança e Adolescentes-CMDCA da cidade do Crato-CE, principal órgão da Política de Atendimento, foi instituído pela Lei Municipal nº 1.423/1990, e é composto por dez membros titulares e igual número de suplentes, sendo cinco oriundos de organizações do Governo Municipal – Secretaria Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Social - SMTDS, Procuradoria Geral, Secretaria Municipal da Saúde, Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Cultura – e cinco de organizações da sociedade civil - atualmente o projeto Nova Vida, projeto Verde Vida, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais-APAE, Sociedade de Apoio à Família Carente-SOAFAMC e Pastoral do Menor -, com mandato de dois anos, permitida uma reeleição (CRATO,CMDCA. 2015).

O regimento interno do CMDCA prevê em seu artigo 3º, que o Conselho é órgão deliberativo, normatizador e controlador das políticas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente e das ações em todos os níveis, asseguradas a participação popular e paritária por meio de organizações representativas da sociedade civil e do Poder Público Municipal (CRATO, CMDCA. 2009).

No mesmo referido artigo e em seu parágrafo 3º, ressalta;

Como órgão controlador, acompanhará a execução da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, podendo solicitar para tanto, a quem de direito, diagnósticos, relatórios, pesquisas, pareceres, cadastro e registro de entidades e outros documentos que se fizerem necessários a esse fim (CRATO, CMDCA. 2009).

Tratando-se das competências do referido Conselho, o Regimento Interno, em seu artigo 4º, I, estabelece: “deliberar, normatizar, controlar e articular a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, para efetiva garantia da sua promoção, defesa e orientação, visando à proteção integral da criança e adolescente”. Entre as diversas competências, destaca-se o previsto no inciso XVI, que é a coordenação e realização das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e adolescente.

No exercício dessa atribuição, em março de 2015 foi realizada a V Conferência municipal dos direitos da criança e do adolescente de Crato, cujo tema central foi o fortalecimento dos Conselhos de Direito, tendo abordado ainda sobre o Sistema de Garantia de Direitos, a articulação intersetorial, o planejamento estratégico, a formação dos conselheiros, dentre outros. O relatório da Conferência apresenta vários eixos que visam discutir os objetivos, finalidades, metas e diretrizes da política para a infância e adolescência na cidade do Crato. No eixo I, o objetivo é desenvolver ações e campanhas educativas junto à sociedade para o reconhecimento e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, bem como o fortalecimento do elo entre os órgãos que atuam no Sistema de Garantias de Direitos. A finalidade é tornar mais eficazes as ações em prol da criança e adolescente, conscientizando a sociedade da importância do seu papel na proteção dos direitos e cumprimento dos deveres, objetivando uma maior preservação e restauração dos direitos violados com a consequente responsabilização dos violadores. A meta é garantir a promoção e a defesa dos direitos da criança e do adolescente, tendo como diretriz, engajar a sociedade como um todo nessa jornada, efetivando os direitos das instituições e realizando diagnóstico sobre a evolução das ações desenvolvidas e voltadas para a garantia de direitos.

No eixo II, o objetivo é desenvolver ações sistemáticas voltadas para a elaboração, implementação e monitoramento do plano decenal dos direitos da criança e do adolescente em

linguagem lúdica através de atividades pedagógicas, com a finalidade é envolver o público alvo no referido plano, tendo como meta engajar a rede de ensino e socioassistencial na elaboração e efetivação do plano decenal. Já no eixo III, o objetivo é promover o protagonismo e participação de crianças e adolescentes nos espaços de convivência, tendo como finalidade criar e fortalecer espaços de cidadania com o monitoramento do conselho, tendo como diretriz priorizar a participação concebida às crianças e adolescentes no fortalecimento em favor do processo democrático de gestão pública.

No eixo IV o objetivo é reformular a lei de criação do CMDCA para que a sociedade tenha maior espaço de participação nos Conselhos, de cuja meta é o seu fortalecimento, visando a implantação do plano decenal e a promoção da articulação com os órgãos dos Sistemas de Garantias de Direitos de forma interdisciplinar. Por fim, o eixo V objetiva promover reuniões de sensibilização dos órgãos que integram o SGD de modo a diagnosticar a real situação das crianças e adolescentes da cidade do Crato, fazendo reconhecer a importância do plano municipal e o papel de atuação dos órgãos. A meta é integrar todos os órgãos do SGD promovendo a intersetorialidade para levantamento de dados concisos que fundamentem o plano decenal (CRATO, CMDCA. 2015).

A participação é elemento chave na sociedade democrática, visto que a mesma contribui para mudanças sociais importantes, dentre elas a da própria identidade do ser humano como sujeito político. Mas, viver a democracia não é algo fácil, pois requer o envolvimento de cada pessoa, exercendo sua cidadania na busca por seus direitos e exercício dos seus deveres. E é justamente essa atuação que faz com que a participação seja o ponto forte em defesa dos direitos e do fortalecimento democrático. Para que haja uma participação ativa das pessoas, necessário se faz criar e/ou fortalecer espaços de discussão que possam legitimar tal ação. Tais espaços foram legitimados na Constituição Federal de 1988, que estabeleceu parâmetros legais para que o sistema político brasileiro pudesse ser democrático e descentralizado, podendo ser citado como exemplo, os Conselhos.

Na correta composição dos Conselhos de Direitos, metade de seus membros representa as organizações da sociedade civil. Quanto às entidades governamentais, devem indicar seus representantes com mandato igual ao da administração e que tenham poder para representar verdadeiramente os legítimos detentores do poder público (MORA, 2008, p. 293). Os que representam as organizações não-governamentais devem ter seu mandato por prazo determinado pelas próprias entidades, desde que democraticamente não seja excluído, nem conferido direito de representação permanente, pois a “exclusão marginaliza, desagrega e

descompromete”, enquanto que, a participação permanente, dificulta a renovação (MORA, 2008, p. 293).

Os Conselhos, que têm competência de deliberar, regular e acompanhar/fiscalizar a execução da política pública, constituindo espaços de negociação, de construção de alianças, acordos, diálogos e funcionam como espaço promotor da intersetorialidade.

Os Conselhos também efetivam o controle social sobre as políticas governamentais formulando e propondo diretrizes; estabelecendo meios e prioridades de atuação voltadas para o atendimento das necessidades e interesses de diversos segmentos, avaliando as ações e negociando o direcionamento dos recursos financeiros existentes (BRASIL, 2009). Esses Conselhos nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, segundo Raichelis (2006, p. 11), são:

Espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultados políticos.

Os Conselhos se apresentam como principal espaço de construção de intersetorialidade e são importantes para a execução qualitativa e igualitária das políticas públicas, pois são espaços sociais públicos que têm o poder de deliberar sobre as diversas situações de interesse de crianças e adolescentes.

Os conselhos de direitos exercem elevada função político administrativa e são a mais alta instância deliberativa para o efetivo cumprimento dos desígnios do Estatuto (SÊDA, 2008, p. 294, 295). Segundo Pereira (2008, p. 1019, 1020), o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente tem como base o artigo 227, § 7º, e o 204, da Constituição, ao estabelecer a diretriz de descentralização político-administrativa e a participação da população em forma de ações governamentais nesta área. Famílias e filhos vivem na comunidade “e devem ter, na esfera municipal, o desenvolvimento dos principais projetos e programas de proteção e atendimento”, cujo intuito é buscar soluções ali com as pessoas que vivenciam a mesma realidade no cotidiano. Porém, “um dos problemas que se apresentam no que tange aos Conselhos de Direitos, sobretudo nos municípios, é a mobilização do poder público para a sua implementação” (PEREIRA, 2008, p. 1027).

Pereira (2008, p. 1034-1035) alerta que, “o Conselho de Direitos não é órgão de execução. Como formulador das políticas públicas específicas, cabe a este órgão encaminhar às esferas

competentes a realização de suas determinações”. Porém, continua com sua capacidade processual para ser parte, podendo postular em juízo como autor, bem como compor o polo passivo, apesar de não possuir personalidade jurídica.

A fim de que se preserve o melhor interesse da criança e do adolescente, o Estatuto prevê algumas políticas de atendimento. As diretrizes das políticas de atendimento são importantes para que ocorra proteção integral à criança e ao adolescente, em especial aos direitos fundamentais à convivência familiar e comunitária, considerar-se-á algumas políticas de atendimento em questão, dos artigos 87, I; 88 e 89 do ECA.

Com referência ao artigo 87, II do ECA, a assistência social tem uma atividade destacada e de maior importância no atendimento da criança e do adolescente:

Seria de profunda coerência a participação permanente de, pelo menos, um profissional entre os membros escolhidos para o Conselho Tutelar. Pois se deve evitar correr o mesmo erro do passado em mantê-lo restritivamente no mal sucedido campo do assistencialismo. Ademais, este profissional compõe a equipe prevista nos artigos 150 e 151 do ECA, a qual assessora a Justiça da Infância e da Juventude em alguns procedimentos previstos, como nos artigos 50, § 1º, 162, § e 167 do ECA. (PEREIRA, 2008, p. 1062).

Os incisos III, IV e V do artigo 87 do ECA preveem que deve ser levado em consideração principalmente os casos de atendimento a crianças e adolescentes “vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão”, prestando serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial, devendo-se identificar e localizar os pais ou responsável, bem como crianças e adolescente desaparecidos.

O atendimento a este artigo é uma responsabilidade em oferecer “serviços continuados de proteção social básica de assistência social às famílias, grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade social”, o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) deve efetivar as questões de “referência e contra referência do usuário na rede sócio assistencial do ‘Sistema Único de Assistência Social’ (SUAS), e unidade de referência para os serviços das demais políticas públicas”. (PEREIRA, 2008, p. 1064-1065, grifo no original).

Há ainda, segundo Pereira (2008, p. 1064-1065), os serviços de Proteção Social Básica (PSB) voltados para a prevenção de:

Situação de risco social e pessoal, fortalecendo a potencialidade das famílias e dos indivíduos, sendo executada de forma direta no CRAS (Centro de Referência de Assistência Social). [...] implementa a proteção social básica prescrita na Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNA/2004), do governo federal. Em síntese, os serviços de PSB da assistência social são aqueles que potencializam a família como entidade de referência, fortalecendo os vínculos familiares e comunitários que não foram rompidos.

Quanto a Proteção Social Especial (PSE), convém transcrever parte da obra de Pereira (2008, p. 1065):

[...] voltadas à proteção da família e dos indivíduos em situação de risco pessoal e social, cujo nível de agravamento determina seu padrão de atenção, devendo garantir acolhimento e reconstrução de vínculos. A divisão de complexidade é dividida em média e alta. A média complexidade é a composta por programas de apoio sócio-familiar como o CREAS – Centro de Referência Especializada em Assistência Social (manutenção de vínculo onde houver); atendimentos às famílias e indivíduos com direitos violados, mas cujos vínculos familiar/comunitário não foram rompidos; plantão social, abordagem de rua, medidas socioeducativas em meio aberto.

Ademais, o artigo 88, II do ECA, cita uma das diretrizes da política de atendimento:

A 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).

Ante estas referências, vê-se que, a população é chamada a participar oficialmente da formulação de políticas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, bem como controlar as ações em todos os níveis, através dos Conselhos de Direitos. Tal atitude segue os princípios do controle da ação, no qual governo e sociedade comparam as ações efetivadas em relação à criança e ao adolescente para verificar a eficácia da norma, e, se encontrar algum desvio, procurarão formas, meios e modos para corrigi-lo. Analisarão também a eficácia da paridade, ao conjugar dois atores sociais coletivos, governante e governado, os quais tratarão sobre as políticas e controle das ações, num mecanismo de equilíbrio (SEDA, 2008, p. 289, 290).

Para tal equilíbrio, cada ator entrará com o mesmo número de membros no Conselho, formando um colegiado, e se ainda assim, ocorrer algum desvio, a correção pode ser exigida via petição, através da cidadania representada pelo Ministério Público. Trata-se de um sistema de freios e contrapesos de elevada eficácia que o Estatuto trouxe. Deliberarão, ainda, tanto a esfera governamental como a não-governamental, e, conjuntamente discutirão sobre a aplicação do artigo 227 da CRFB/88, nos âmbitos municipal, estadual ou federal, agindo até os limites das normas estatutárias ditadas no artigo 204 da CRFB/88 (SEDA, 1999, p. 289, 290).

Ainda, diz Soares (2006, p. 446-447), que a participação da população através de organizações representativas, são de importância “na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Tanto que, segundo Machado (2003, p.139), a CRFB/88 chama a sociedade como responsável pela garantia dos direitos fundamentais, “a participar tanto na esfera da tutela jurisdicional desses direitos como nas políticas públicas”.

Em relação aos fundos nacionais, estaduais e municipais, prescreve que, cada Conselho exerça plenamente através do poder participativo o controle sobre um fundo, “garantindo o controle social da qualidade das decisões tomadas e das ações executadas” (MORA, 2008, p. 293).

A ação dos Conselhos em tomar decisões e executar ações com a participação dos órgãos públicos e organizações não governamentais que atuam em políticas sociais básicas, assistência social e defesa dos direitos, fortalece a articulação interinstitucional, facilitam a formação de políticas de atuação convergente e complementar entre os diversos órgãos (MORA, 2008, p. 293).

Quanto à não remuneração de seus membros, especifica o artigo 89 do ECA, que é em razão do interesse público relevante e por isso será sem remuneração. Segundo Sêda (2008, p. 294, 295), o Conselho é deliberativo com função político-administrativa, pela reunião de poderes que efetivam da descentralização, representam entidades governamentais, e também, as não governamentais através da participação popular com seus órgãos representativos.

A responsabilidade das entidades de atendimento aos direitos da criança e do adolescente estão focadas na CRFB/88 e também ordenadas no artigo 90 do ECA, que no caso refere-se aos programas especiais de proteção e socioeducativos previstos no artigo 98 do ECA àqueles que tiverem seus direitos violados. Por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; em razão de sua conduta.

Convém salientar que, cabe aos Conselhos Municipais verificar a existência ou não de programas de proteção e socioeducativos que atendam aos fatos descritos no artigo 98, ver se precisa aperfeiçoar ou, providenciar a criação de novos se for necessário, passando o encargo para entidade governamental ou não governamental de acordo com a conveniência local de cada caso. Estes programas deverão estar inscritos no Conselho e este comunicará tal registro às autoridades (Conselho Tutelar e o Juiz da Infância e da Juventude) para aplicarem medidas a serem cumpridas nesses casos. (SÊDA, 2006, p. 296-297).

A promoção dos direitos referentes à criança e ao adolescente exige um acompanhamento sistemático, o qual deve ser realizado pelo sistema de justiça. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao definir as prioridades a serem atendidas com os recursos captados pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- FIA, deverá levar em consideração as disposições do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

A Lei Municipal nº 1.423 de 13 de dezembro de 1990 dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no âmbito do município de Crato, e para que o Conselho de Direito da Criança e do Adolescente possa de fato atuar frente à política de

atendimento à infância e à adolescência, necessário se faz que seus membros, representantes paritários do poder público e da sociedade civil possam estar sensibilizados para assumir tal função, que por muitas vezes é encarada como desafio, devido à falta de estrutura existente e o abandono pelos gestores municipais.

Conforme coloca Faria (2007, p. 18), “a política voltada para os direitos da infância não mobiliza tanto a atenção dos governantes municipais, pelo fato de ela envolver menos recursos diretamente oriundos do Tesouro Nacional”. O descaso fica explícito com a situação contraditória com a qual nos deparamos na política de atendimento à criança e ao adolescente, quando na maioria das vezes os Conselhos de Direitos existem como uma forma de atender a uma solicitação legal e não é encarado como um órgão fundamental de garantia de direitos.

3.2.2 Secretaria Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Social –SMTDS

Na cidade do Crato, as políticas sociais básicas encontram-se bem estruturadas e em razoável desenvolvimento nos campos da educação, saúde, cultura, esporte, mas ganha especial destaque através do trabalho realizado no campo da assistência social, a cargo da Secretaria Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Social - SMTDS, a qual conta com vários equipamentos que atuam de forma integrada no encaminhamento dos casos de Alta e Média complexidade e no desenvolvimento dos serviços de proteção social básica do SUAS, através de uma Casa de Acolhimento Institucional, um Centro de Referência Especializado Assistência Social – CREAS e cinco Centros de Referências de Assistência Social – CRAS, instalados nos bairros mais populosos, contando ainda, com o apoio de três equipes multidisciplinares, constituídas por psicólogo, assistente social e pedagogo, além da coordenação do programa de bolsa família. Essa forma de integração gera otimização dos resultados e o fortalecimento das ações, garantindo maior efetividade e qualidade dos serviços oferecidos pela rede de atendimento. A política de assistência social no município do Crato conta ainda, com a instituição de um Conselho Gestor, criado pela lei municipal nº 1.611/96, responsável por estabelecer diretrizes e coordenar toda política Municipal de Assistência Social.

3.2.3 Conselho Tutelar

Principal órgão da política de proteção ligado ao sistema de garantias, o Conselho Tutelar está disciplinado nos artigos 131 a 140 do ECA, é indicado pela sociedade, a qual lhe incumbe de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, garantidos pelo Estatuto.

Reza o artigo 131 do ECA, quanto ao conceito e a finalidade do Conselho Tutelar, como “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei”.

Segundo Soares (2006, p. 446-447), ser permanente significa continuidade, duradouro e ininterrupto, é “essencial e indispensável ao organismo social. [...] como um cérebro, sem o qual não se sobrevive”. Autônomo é ter liberdade e independência nas suas decisões, sem submetê-las a escalas hierárquicas no âmbito administrativo. Não jurisdicional quer dizer que suas funções são de natureza executiva, não lhe cabendo estabelecer qualquer sanção que force o cumprimento de suas decisões, pois para isso, terá que representar ao Poder Judiciário. Continua Soares (2006, p. 446-447) que a finalidade traçada neste artigo 131 do ECA, também imposta pela CRFB/88 decorre “da forma de associação política adotada, que é a Democracia participativa [...]. O Conselho deve ser, como mandatário da sociedade, o braço forte que zelar pelos direitos da criança e do adolescente”.

A criação de Conselho Tutelar em cada município, na visão de Paula (1992, p. 276), pretendia que esta instância administrativa tutelasse a criança e o adolescente e efetivasse os objetivos do artigo 131 do ECA, qual seja, “zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”.

Para Marques (2006, p. 451), cabe à comunidade cuidar de seus pequenos, requisitar serviços e acionar a justiça quando houver necessidade de garantir seus direitos. “É lá que a criança nasce, vive e morre. Ninguém é mais conhecedor dos seus problemas e da sua realidade do que a comunidade local, sabe se estão nas ruas, na escola, [...] doentes ou com fome”. É importante que o Conselho Municipal invista na capacitação dos candidatos para o exercício de suas funções e do papel e atribuições do Conselho Tutelar.

Soares (2006, p. 446-447) afirma que com a indicação do Conselho Tutelar, o ECA “faz cumprir a Constituição Federal, que diz ser dever [...] do Estado assegurar [...], com absoluta prioridade, os direitos individuais e sociais que enumera (art. 227)” e a participação da população através de organizações representativas. O autor entende, em comentário ao artigo 132 do ECA, que este obriga a criação de pelo menos um Conselho Tutelar para cada município, cujos membros são escolhidos pela comunidade local, sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. (SOARES, 2006, p. 447-448, 464)

Para Ramos (2006, p. 448-449), esse Conselho é uma conquista da sociedade brasileira no exercício de sua cidadania, pois pela primeira vez concede-se ao povo o direito de gerenciar “as questões relativas às crianças e adolescentes que estejam vivenciando situações que os tornem mais vulneráveis, exigindo um posicionamento imediato da autoridade responsável”,

com responsabilidade, competência e comprometimento para que a prioridade absoluta torne-se gradativamente uma realidade brasileira, garantindo ainda, o atendimento personalizado a cada caso. Acrescenta Ramos (2006, p. 449) que, ao agir de modo responsável, competente e comprometido, a comunidade adquire capacitação, pois, “aprende a participar e a entender a criança e o adolescente e a razão das suas práticas”. Ampliando mais, Ramos (2006, p. 449) diz que a infância e a adolescência juntamente com a família e a comunidade “aprendem a lidar e a indicar caminhos ao Conselho. Este, [...] aprende também a lidar com esses segmentos”. Assim, essa garantia de sustentação vai se ampliando e “irá modificando não apenas a realidade específica das crianças e adolescentes brasileiros, mas da família e até das questões fundamentais da sociedade”.

O Conselho Tutelar, diante de seu compromisso de cuidar de que os direitos da criança e do adolescente sejam cumpridos, exerce múltiplas atribuições enumeradas nos incisos e alíneas do artigo 136 do ECA. Entre elas, a determinação de atender às crianças e adolescentes “em situação de risco pessoal e social”, por seus direitos serem ameaçados ou violados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por omissão ou abuso dos pais ou responsáveis; pela sua própria conduta; e criança até 12 anos que tenha praticado infração penal, crime ou contravenção (CARVALHO, 2006, p. 458).

Convém salientar que, a autoridade competente é o Conselho Tutelar, para encaminhar a criança ou o adolescente aos pais ou aos responsáveis através de termo de responsabilidade, juntamente com orientação, apoio e acompanhamento temporário; lhe cabe também, exigir matrícula e frequência obrigatória em órgão de ensino fundamental; e, incluir em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; se for o caso, requisitar tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico em regime hospitalar ou ambulatorial (CARVALHO, 2006, p. 458).

A necessidade de proteger a infância e a adolescência, em casos de violência, maus tratos, negligência, abuso e exploração sexual conduz, excepcionalmente, ao acolhimento institucional “em entidades por determinação judicial e excepcionalmente por iniciativa do Conselho Tutelar, nos termos do artigo 136, I c/c 101, VII, ambos do ECA” (PEREIRA, 2008, p. 461). Continua, Pereira (2008, p. 462):

Embora a proposta estatutária seja no sentido da permanência da criança ou adolescente nas instituições, provisoriamente e em situações excepcionais, não podemos fechar os olhos para aqueles que, em situação de abandono e maus-tratos, têm uma permanência continuada nos abrigos.

Convém ressaltar que, o encaminhamento ao acolhimento institucional, é privativo da autoridade judiciária da vara da infância e juventude, e, cabe ao Conselho Tutelar, a aplicação de medidas protetivas, na falta dos pais ou responsável, conforme artigo 136, I do ECA; porém, “em situações de emergências, é autorizado o acolhimento institucional devendo a medida ser comunicada à autoridade judiciária” (PEREIRA, 2008, p. 467),

a fim de superarem as dificuldades materiais, morais e psicológicas em que eles se encontram, de forma a propiciar um ambiente saudável para as crianças e os adolescentes que devem permanecer com eles, tendo em vista ser justamente em companhia dos pais ou responsável que terão condições de se desenvolver de forma mais completa e harmoniosa (CARVALHO, 2006, p. 458).

Constitui também, responsabilidade desse Conselho quando tiver informações de que há “infração administrativa ou penal contra os direitos da criança e do adolescente, [...] dar ciência do fato ao Ministério Público, para que sejam tomadas as providências cabíveis” (CARVALHO, 2006, p. 459). Entretanto, em “casos que envolvem questões litigiosas, contraditórias ou contenciosas, como pedido de guarda, tutela, adoção, destituição do poder familiar e outros previstos nos art. 148 e 149 do Estatuto” e outros que sejam da competência judiciária, deve o Conselho Tutelar encaminhá-los, para que a autoridade maior busque a melhor solução, imponha medidas e punições que obriguem o cumprimento (CARVALHO, 2006, p. 459).

Quando a autoridade judiciária determinar a aplicação de medida prevista no artigo 101, I a VI do ECA, a adolescente que praticou ato infracional, o Conselho Tutelar deverá providenciar o cumprimento da medida. Expedir notificações sobre determinações ou atos de ofício no sentido de cientificar os interessados para que estes sejam cumpridos; ou, para comparecerem a fim de serem ouvidos e “definir os procedimentos administrativos que empreende; ou ainda, para que lhes seja exigido o cumprimento de alguma medida” (CARVALHO, 2006, p.459-460).

O Conselho é composto de 05 (cinco) membros escolhidos pela comunidade local na forma da lei municipal e nos termos do artigo 139 do ECA, com mandato de 04 (quatro) anos. A recondução é permitida uma vez e para o mandato imediatamente seguinte, mas nada impede que ficando um mandato sem se candidatar, volte a ocupar o cargo, pois desse modo não há recondução. Ainda, o município que não instalar tal entidade poderá ser acionado por mandado de injunção ou ação civil pública.

Ramos (2006, p. 448-449) ressalta que, ao escolher os conselheiros, a comunidade tem maior legitimidade para desempenhar suas funções com responsabilidade, competência e

comprometimento e, só assim, poderá tornar-se verdade real, a prioridade absoluta pregada pela Constituição.

Objetivando dar cumprimento às disposições estabelecidas no ECA e ao reclamo dos movimentos sociais em defesa dos direitos da criança e do adolescente, o município do Crato, através da Lei nº 1.619/96, criou dois Conselhos Tutelares, dos quais, passados vinte anos, apenas um foi verdadeiramente implantado. Trata-se de um órgão bastante atuante apesar da precariedade dos meios físicos e estruturais disponibilizados, mas a comunidade sente respaldo no trabalho por ele realizado, sendo na maioria dos casos o primeiro órgão a tomar conhecimento da violação de direitos e a desencadear a operação sistêmica da política de proteção.

Consta do 2º relatório bimestral do Conselho Tutelar em 2015 e encaminhado ao Judiciário, que diante de graves violações de direitos ocorridas no município, foram adotadas medidas em defesa da criança e do adolescente, oportunizando a reavaliação das políticas de proteção e destacando a falta de valorização e respeito para com os conselheiros, que trabalham incansavelmente com o objetivo de garantir os direitos da criança e do adolescente. Relatou-se ainda, a falta de estrutura adequada, que inviabiliza o bom andamento dos trabalhos, a ineficácia de algumas políticas públicas existentes e a ausência de compromisso dos gestores públicos com a causa (CRATO, Conselho Tutelar. 2015).

O Conselho Tutelar recebe denúncias de casos de diversas naturezas e alguns requerem tomada de providência imediata, exercendo suas atribuições conferidas por lei, busca prontamente solucioná-las e caso impossível a solução, realiza o encaminhamento para quem competir, fazendo a requisição de serviço

No segundo semestre de 2016, o Conselho Tutelar encaminhou novo relatório ao judiciário destacando que o órgão tem encontrado dificuldades para realizar suas atividades, principalmente pela falta do SIPIA. Registrou aumento de requisições quanto aos CRAS's, Casa do Cidadão e PAM. Nos CRAS's os casos mais frequentes foram de maus tratos, ameaça, família disfuncional e convivência comunitária (CRATO, Conselho Tutelar. 2016).

3.2.4 Sistema de Justiça

A política de justiça visa através da conjunção de diversos órgãos, no exercício de suas atribuições estabelecidas no ECA, resguardar os direitos fundamentais de crianças e adolescentes sempre que tiverem seus direitos violados ou ameaçados e o sistema de proteção

não atuar imediatamente, aparecendo como integrador entre as instâncias e os órgãos operadores do sistema de garantias de direitos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, inspirado pelos princípios fundamentais da moderna teoria do acesso à justiça, estabeleceu no artigo 141 o mais amplo acesso à justiça para toda criança ou adolescente, o que inclui a oferta adequada dos serviços do Poder Judiciário, Defensoria Pública e do Ministério Público. O referido dispositivo visa garantir a efetivação concreta dos princípios e normas do direito de crianças e adolescentes e a materialização da teoria da proteção integral.

O Crato conta com uma vara da Infância e Juventude, infelizmente não exclusiva dessa matéria, pois acumula com feitos de outra natureza. Juiz e Promotor de Justiça titulares, seis servidores e assistência da Defensoria Pública por meio de defensor designado. O número de processos gira em torno de 3.000, sendo 283, relativos a Infância e juventude.

O tópico seguinte trata da análise dos dados referente às percepções dos agentes públicos e sociais sobre a intersectorialidade no município de Crato.

3.3 Percepções dos agentes públicos e sociais sobre a intersectorialidade na política de atendimento à criança e ao adolescente no Crato

Nesse tópico será realizada a análise dos dados referentes às percepções dos agentes públicos e sociais sobre a intersectorialidade na política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente no município de Crato-CE, coletados através de pesquisa empírica, no mês de novembro de 2016, junto a membros do CMDCA e a alguns outros agentes envolvidos com a temática da infância e adolescência. O instrumento de coleta de dados foi o questionário (Anexo 1 e 2), remetido através de e-mail, acompanhado de um termo de Esclarecimento Livre e Consentido (TCLE) (ver Anexo 03).

A seguir são apresentados os resultados da pesquisa com os membros do CMDCA (Questionário 01) e os principais atores envolvidos com a Infância e adolescente (Questionário 02), a saber: Juiz, Promotor, Diretora da Secretaria da vara, Defensor Público, Secretária do Trabalho e Desenvolvimento Social-SMTDS, Conselho Tutelar, Coordenadora do Selo UNICEF e Assistente Social, todos atuantes na promoção da política de atendimento aos direitos da criança e adolescente no município de Crato, CE.

3.3.1 Percepção dos membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA)

Dentre os dez membros que compõem o CMDCA, a pesquisa foi remetida a sete deles que dispunham de e-mail, dos quais três responderam ao questionário, sendo dois representantes de organizações da sociedade civil e um do executivo municipal.

Quanto ao tempo de trabalho no executivo municipal ou organização, a média é de 7 anos e a escolaridade predominante é superior completo com pós-graduação. Sobre o tempo que participa do CMDCA, a média é entre 1 ano a 3 anos.

Ao serem questionados se, ao iniciar a participação no CMDCA, os sujeitos da pesquisa tinham alguma formação anterior sobre as atribuições de um conselheiro, a predominância foi que não tinham nenhuma formação.

Na condição de conselheiro, os sujeitos da pesquisa afirmaram que conseguiram ampliar seus conhecimentos sobre suas atribuições no CMDCA através de participação no próprio Conselho e em comissão do Conselho.

A participação como conselheiro nas reuniões, através de opiniões, questionamentos e outras formas, foi considerada média pelos sujeitos. Sobre a caracterização das reuniões do CMDCA, os sujeitos da pesquisa afirmam que no geral são participativas, mas centralizadas por alguns conselheiros.

Em relação à forma de funcionamento do CMDCA, a postura dos sujeitos da pesquisa são favoráveis com algumas restrições.

Quando questionados sobre a quem cabe, por lei, estabelecer diretrizes da política de atendimento à criança e ao adolescente no município, dois sujeitos da pesquisa afirmaram que ao CMDCA e à sociedade civil, e um respondente, afirmou ser responsabilidade do governo, do legislativo e do judiciário.

Observa-se nas respostas até aqui apresentadas que há uma deficiência na compreensão do real papel de um membro de Conselho, alheios a sua importância e competência a executar. A ausência de uma capacitação prévia, que relega a preparação e interação de sua real função no decorrer de um mandato de apenas dois anos, constituindo-se talvez o fator principal dessa deficiência.

Nas respostas sobre quem de fato vem estabelecendo as diretrizes da política de atendimento à criança e ao adolescente no município, os sujeitos da pesquisa deixam transparecer a ausência da intersetorialidade, quando afirmaram que:

SUJEITO 1: Ao meu ver existe uma política de atendimento setorizada e não Intersetorial o que fragmenta a política de atendimento as crianças e adolescentes no seu conjunto.

SUJEITO 2: O Município em sua instancia maior, juntamente com CMDCA e Conselho Tutelar, conscientes de que estes conselhos, ainda não são dotados de uma “retaguarda” de programas e serviços capazes de tornar efetivas e eficazes as medidas aplicadas pelo órgão a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias.

SUJEITO 3: O CMDCA em consonância com o sistema de garantia de direito.

Sobre quais os principais problemas na área da criança e adolescente na cidade do Crato, ficou presente nas respostas que são os mesmos males da realidade brasileira como um todo, entre os quais: família disfuncional, preconceitos raciais, consumo de drogas ilícitas, dificuldades econômicas das famílias, consumo de álcool, más condições de saúde, violência doméstica, más condições das escolas e falta de espaços de lazer.

Questionados se o CMDCA teve capacidade nos últimos anos de articular os diferentes setores responsáveis por garantir os direitos das crianças e adolescentes no município, obteve-se respostas que em parte sim, e outra que não.

Assim, observa-se que não há consonância das respostas produzidas com a interpretação que se faz do art. 86 do ECA quando o legislador previu quanto à eficácia dos direitos da criança e do adolescente, a necessidade de que a política de atendimento se dê de forma articulada, com ações governamentais envolvendo tanto a União, Estado e Municípios como entidades não governamentais (SÊDA, 2008 p. 295). Para Mora (2008) o art. 86 do Estatuto destacou a importância das organizações não governamentais, bem como a questão da legitimidade de atuação em prol da defesa dos direitos dos sujeitos de direitos – crianças e adolescentes, que deverá se articular em pé de igualdade com as iniciativas governamentais. O mesmo autor (MORA, 2008, p. 297) afirma que referida articulação exige a autonomia das entidades não governamentais, justamente para manterem-se, caracterizadas como entidades não governamentais e não agirem somente em substituição das ações governamentais e tampouco serem consideradas meras extensões de segunda categoria das ações governamentais.

Ao comentar o art. 86 do Estatuto, Tavares (2010, p. 79) afirma que o diploma estatutário previu a conjunção de esforços tanto governamentais na esfera Federal, Estadual e Municipal como de particulares, ou seja, pessoas individuais ou coletivas, nas atividades a serem desenvolvidas em favor das criança e adolescentes defendendo que tal dispositivo é meramente programático. As ações públicas a que se alude o dispositivo (art. 86) devem ser sempre consideradas à luz do princípio primordial da legislação, qual seja, a proteção integral à criança e ao adolescente que deve oportunizar todos os direitos que lhes são pertinentes, em razão de serem sujeitos especiais de direitos (ELIAS, 2008, p. 84).

Perguntados sobre a relação do CMDCA com os órgãos públicos, os sujeitos da pesquisa afirmaram:

SUJEITO 1: Com o Governo Municipal. O CMDCA se caracteriza como a voz do governo municipal - Com o Poder Judiciário. Amistosa - Com o Ministério Público. Amistosa - Com o Conselho Tutelar. Amistosa.

SUJEITO 2: Com o Governo Municipal. Assídua - Com o Poder Judiciário. Assídua - Com o Ministério Público. Assídua - Com o Conselho Tutelar. Assídua.

SUJEITO 3: Com o Governo Municipal existe uma boa comunicação, mas precisa ser melhorada - Com o Poder Judiciário. Muito boa - Com o Ministério Público. Muito boa - Com o Conselho Tutelar. Boa, mas precisa melhorar.

Os sujeitos da pesquisa foram questionados se o CMDCA vem desenvolvendo parcerias com outros Conselhos de políticas sociais com a finalidade de melhor assegurar os direitos sociais básicos da criança e do adolescente e como se realizam. Um respondente afirmou que não tinha conhecimento e outros dois afirmaram que existem trocas de informação com o Conselho Municipal de Assistência Social e acompanhamento dos serviços do Sistema Único da Assistência Social.

Em relação às parcerias que o CMDCA vem realizando com outros segmentos da comunidade, as respostas obtidas foram:

SUJEITO 1: Sim, através de fundo municipal, entretanto ainda é tímida e sem impacto a democratização dos recursos do fundo e não existe uma política pública de edital para descentralização destes recursos.

SUJEITO 2: Sim. Empresas privadas como Grendene/ SENAI na oferta de cursos e setores governamentais e não governamentais.

SUJEITO 3: Com as entidades não governamentais - aprovação de projetos, repasse de recurso do FIA para o desenvolvimento de projetos e aprovação de projetos para concorrer a editais.

Na opinião dos sujeitos, os desafios e perspectiva da política de atendimento a criança e ao adolescente na cidade do Crato são:

SUJEITO 1: A compreensão da necessidade de uma ampla política intersetorial que possibilite o protagonismo da sociedade civil.

SUJEITO 2: É notório que travamos uma incansável busca para o adequado funcionamento dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar como tarefa que incumbe à coletividade brasileira, especialmente aqueles que militam na defesa de direitos humanos.

SUJEITO 3: Toda a sociedade, entretanto, deve ser sensibilizada, mobilizada a participar desse processo e exigir sua efetividade. Em especial por intermédio de organizações representativas é necessário ocupar este importante espaço de democracia participativa e, num legítimo exercício de cidadania, dar a sua parcela de contribuição para o real diagnóstico e o eficiente e eficaz enfrentamento dos problemas que afligem a população infanto-adolescente e suas famílias. Executar a política e o entendimento da importância de se trabalhar o desenvolvimento da criança e do adolescente.

Observa-se nas falas que para a consolidação das ações de promoção e defesa dos direitos é necessária a participação da sociedade civil e a construção de aliança entre organizações sociais, para que assim, se organize e se garanta este sistema de direitos. Fica evidente que é preciso haver uma maior coordenação e participação por parte do CMDCA na condução da política de atendimento, bem como uma maior interlocução entre a sociedade civil, órgãos e governo para que se efetive tal proposta.

Para a defesa ou proteção dos direitos, temos ainda que ressaltar a garantia de acesso à justiça, como espaços públicos e mecanismos de proteção, assegurando e exigindo o direito de forma concreta. Como forma de expressão da lei, o ECA tem por objetivo, a proteção integral da criança e do adolescente, com seus direitos assegurados. Dispõe o ECA, em seu artigo 4º:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referente à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1990).

Para efetivação do sistema de garantia de direitos é relevante rever as ações das instituições e o seu papel na operacionalização, de forma a garantir os direitos estabelecidos.

3.3.2 Percepção dos profissionais das políticas de atendimento, proteção e justiça

Para averiguar os mecanismos de promoção da intersetorialidade, bem como as práticas efetivas, com a finalidade de assegurar os direitos sociais básicos da criança e do adolescente, na cidade de Crato, foram coletadas as opiniões de oito agentes públicos, que responderam ao Questionário 02, a saber: Vara privativa da Infância e Juventude; Conselho Tutelar; Defensoria Pública; Ministério Público; Coordenadoria do Selo UNICEF e Secretaria Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Social- SMTDS. Vale ainda ressaltar, que agentes vinculados aos setores da educação e saúde não se mostraram prestativos à pesquisa, haja vista a forte crise administrativa desencadeada nesses dois setores na atual gestão.

Quanto à formação, a grande maioria tem a formação superior em Direito, nas mais variadas funções, como Técnico Judiciário, Magistrado, Defensor Público, Promotor de Justiça, bem como nas áreas da assistência social e pedagogia, atuando como técnicos educacionais.

Sobre o tempo na função, observou-se que a maioria atua entre 3 e 10 anos em trabalhos da política de atendimento à criança e adolescente.

Questionados sobre qual órgão vem estabelecendo as diretrizes da política de atendimento à criança e ao adolescente no município, ficou constatado que não há um consenso quando ao papel deliberativo do CMDCA e seu papel articulador dos diversos órgãos, pois apenas três dos entrevistados o apontam como responsável, ficando transparente pelas afirmações que os trabalhos são desenvolvidos seguindo as regras ditadas pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS, ou seja o que já está disciplinado na lei, conforme menciona o sujeito 3, aparecendo a Secretaria Municipal de Trabalho e Desenvolvimento Social-SMTDS ou equipamentos a ela vinculados como órgãos coordenadores da rede de atendimento.

SUJEITO 1: Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social.

SUJEITO 2: O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, instigado pelo Órgão do Ministério Público com atribuição na área.

SUJEITO 3: O CREAS e o CRAS, haja vista o resultado não ser como esperamos.

SUJEITO 4: Não observo, na prática, a existência de um órgão no âmbito municipal que venha estabelecendo diretrizes da política de atendimento à criança e ao adolescente. As ações desenvolvidas seguem diretrizes fixadas de maneira genérica pela legislação, sem necessários ajustes à realidade local.

SUJEITO 5: Conselho Tutelar, CREAS, CRAS, Casa de Acolhimento e demais equipamentos da rede socioassistencial, e sistema de garantias de Direitos.

SUJEITO 6: Verifico deficiências em todos os órgãos, mas acredito que o Conselho Tutelar.

SUJEITO 7: Diversos órgãos Conselho tutelar, CMDCA, Ministério Público - Vara da infância e da adolescência e demais órgãos como: Secretaria de Assistência, Educação, saúde, meio ambiente, esporte dentre outros.

SUJEITO 8: [...] o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA que tem a atribuição de deliberar, formular e fiscalizar a política voltada para a infância e adolescência, zelando pela igualdade de acesso e exercício efetivo dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, bem como propor prioridades quanto à formulação de programas e políticas. - O CMDCA está vinculado administrativamente a Secretaria Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Social - SMTDS, além também das outras políticas setoriais.

Cabe lembrar a afirmativa de Amin, (2010), de que a legislação traz a responsabilidade dos Estados e Municípios, sobre a execução dos programas de política assistencial, bem como pela implementação e resultados. Ademais, insta salientar que o papel dos municípios é muito importante na realização das políticas públicas, tendo em vista que é muito mais fácil fiscalizar a implementação e o cumprimento das metas determinadas se o Poder Público estiver por perto, reunindo assim, melhores condições para tratar das adaptações necessárias (AMIN, 2010, p. 71).

Sobre os principais problemas na área da criança e adolescente na cidade do Crato, as respostas apontam: família disfuncional, preconceitos raciais, consumo de drogas ilícitas, dificuldades econômicas das famílias, consumo de álcool, más condições de saúde, violência doméstica, más condições das escolas e falta de espaços de lazer e ausência de educação de qualidade, tanto a que é oferecida pelas famílias quanto pelo Estado. Assim, verifica-se que no

município do Crato, a par do que acontece no país inteiro, não tem observado os ditames do Estatuto e da Constituição Federal quando estabelece princípios elementares da proteção integral, instituindo regras, valores e direitos a serem observados pela família, sociedade e Estado, assegurando à criança e ao adolescente o pleno desenvolvimento da personalidade.

Em relação a se o CMDCA teve capacidade nos últimos anos de articular os diferentes setores responsáveis por garantir os direitos das crianças e adolescentes no município, as respostas abaixo, estão em consonância com o questionamento anterior, pois deixam transparecer que esse órgão não exerce em sua plenitude as competências estabelecidas em lei, constituindo-se num órgão submisso as vontades do executivo municipal, a grande maioria dos sujeitos respondem negativamente ou seja que o CMDCA não promove a articulação desejada e exibem justificativas. Um entrevistado aponta como elemento inibidor dessa tarefa a falta de preparo prévio dos membros e a curta duração do mandato representativo e apenas dois afirmaram positivamente, sendo um deles sem qualquer justificativa.

SUJEITO 1: O CMDCA deste Município já foi mais atuante.

SUJEITO 2: O CMDCA surgiu em Crato de forma tímida, apenas como um órgão cuja criação era obrigatória por lei. Somente com a atuação provocadora do Ministério Público na última década foi que começou a trabalhar, porém sem a autonomia necessária e sem assumir de forma completa e eficiente suas funções institucionais. Assim, ainda não mostra capacidade para, por si só, articular os diferentes setores responsáveis por garantir os direitos das crianças e dos adolescentes no Município, mas está avançando nesses aspectos.

SUJEITO 3: Não.

SUJEITO 4: Não. Embora seja órgão, cuja composição paritária procura evitar o alinhamento político, observa-se uma tendência de alinhamento do Conselho com a Gestão, o que dificulta melhores resultados.

SUJEITO 5: Sim.

SUJEITO 6: Tem tentado, mas devido à falta de recursos e de pessoal qualificado, não tem conseguido seu intento.

SUJEITO 7: Vem desempenhando suas funções, buscando atender as necessidades mediante as situações surgidas, mesmo em meio as dificuldades vigentes, que perpassa também pela internalização de alguns segmentos envolvidos no tocante ao seu papel, pois compreendemos que de nada adiantará uma escola equipada, dentre outras questões, se a família não for parceira no processo, não adotar uma postura condizente buscando garantir os direitos básico bem como, cumprir com seus deveres.

SUJEITO 8: Considero que houve avanços, mas com a mudança de conselheiros(as) do CMDCA a cada 02 (dois) anos há os desafios de se trabalhar suas competências, identificar se a pessoa indicada tem o perfil para assumir tão relevante função e não simplesmente responder afirmativamente ou negativamente sem o devido conhecimento dos assuntos em pauta. Em alguns mandatos há resultados mais favoráveis que em outros que possibilitam a articulação (as vezes fragmentada).

Ainda acerca da pergunta acima comentada vale lembrar que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA é um órgão deliberativo, controlador e articulador da política municipal de atendimento e garante a participação popular por meio de organizações representativas, nos termos do art. 88, inciso II, da Lei Federal nº 8.069/90 c/c

Art. 8º da lei municipal nº 1.423/90. Ele é composto de 10 membros titulares e possui o número igual de suplentes, os quais são representados por instituições governamentais e não-governamentais.

O Conselho deve atuar no desenvolvimento de programas e projetos, nas políticas básicas de atendimento à criança e ao adolescente, na criação e melhorias de serviços no município visando atender todos os direitos das crianças e adolescentes, os quais devem ser garantidos pelo poder público na fixação de critérios para utilização dos recursos destinados ao FIA a fim de direcioná-las a projetos devidamente estruturados, capazes de cumprir com as metas propostas conforme dispõe art. 260, parágrafo 2º, ECA:

Art. 260, § 2º. Os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente fixarão critérios de utilização, através de planos de aplicação das doações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente, órfãos ou abandonado, na forma do disposto no art. 227, § 3º, VI, da Constituição Federal. (BRASIL, 1990).

Como o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente administra os recursos do FIA, fica este responsável pela análise e aprovação dos projetos apresentados pelas entidades cadastradas, fiscalização e acompanhamento da aplicação dos recursos financeiros deliberados.

Sobre a forma como acontece a relação do órgão em que o sujeito da pesquisa atua com o CMDCA, foram obtidas as seguintes respostas:

SUJEITO 1: Nos últimos anos, apenas nos encontramos nas audiências concentradas, que são realizadas em relação à Casa de Acolhimento, nos meses de abril e outubro.

SUJEITO 2: As principais relações dizem respeito à participação do CMDCA nas audiências públicas referentes à EXPOCRATO, fiscalizando a atuação da rede de proteção, e nas audiências concentradas que acontecem obrigatoriamente nos meses de abril e outubro de cada ano, onde prestam conta das suas atividades semestrais e recebem instruções e sugestões deste juízo, do Ministério Público e dos demais integrantes da rede de proteção municipal.

SUJEITO 3: Apenas com reunião nas primeiras quintas-feiras do mês.

SUJEITO 4: A relação é definida em lei, assumindo o ministério público a função de fiscalizar a atuação do CMDCA, através de procedimentos que buscam analisar o cumprimento, pelo Conselho, das suas atribuições legais.

SUJEITO 5: Através de denúncias que são encaminhadas aos equipamentos de prevenção, como também a parceria nos programas e projetos de média e alta complexidade. Sempre que solicitado o Conselho esteve presente.

SUJEITO 6: A Defensoria Pública tem tido dificuldades na sua atuação extrajudicial, uma vez que há um defensor apenas para duas varas cíveis, tendo com essa acumulação de atividades dificuldades na sua atuação, mas, na medida do possível, tem sido positiva.

SUJEITO 7: Muito boa, pois durante esta edição do Selo UNICEF, buscamos realizar ações com foco na primeira infância e adolescência, como diagnóstico do quadro situacional do município em relação a criança e o adolescente, construção e aprovação do Plano Municipal pela primeira Infância – PMPI, realização da Semana do Bebê

com o tema “Meu bebê, a melhor semente do Semiárido”, avaliações das políticas públicas através de encontros.

SUJEITO 8: Primeiramente para que o Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto funcione ele deve estar inscrito no CMDCA. E todo o processo para construção do Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo do município do Crato contou com a participação de conselheiros (as) e após a elaboração deste foi apresentado ao CMDCA que analisou e deliberou através de uma Resolução pela Aprovação do mesmo. Precisamos que os responsáveis pelos acompanhamentos de cada ação determinada assumam essa função para que o Plano seja posto em prática.

Observa-se nas respostas dos sujeitos que trata-se de um relacionamento esporádico entre os órgãos de que fazem parte os entrevistados e o CMDCA, limitando às audiências concentradas que ocorrem de seis em seis meses; para outro só durante a reunião da EXPOCRATO ou seja anualmente; o sujeito 3 encontra o CMDCA mensalmente em reuniões na primeira quinta-feira de cada mês, para outros dois só se relaciona em ocasiões definidas previamente na legislação ou quando solicitada, termos utilizados pelos sujeitos 4 e 5. Mas o sujeito 7, mostra grande satisfação no relacionamento com o CMDCA, trata-se da coordenação do selo UNICEF, programa de grande interesse político, que visa analisar o preenchimento de alguns requisitos pelas políticas públicas para criança e adolescência. De acordo com Liberati (2002):

Para se obter um atendimento em rede se faz necessário levar em conta alguns fatores estimulantes, como por exemplo: a informação e conhecimento dos setores envolvidos, a percepção e atitudes frente à realidade imposta, as experiências prévias em relação à interação intersetorial e interdisciplinar, o apoio das pessoas do próprio setor e para as decisões que devem ser tomadas. Estes estímulos podem desencadear ações para a busca de soluções, através da execução de decisões que trarão respostas para a melhoria no atendimento, como: acesso, disponibilidade e qualidade de serviços, representação social dos prestadores de serviços, entre outras.

Com referência a avaliação dos sujeitos da pesquisa sobre a relação do seu órgão de atuação e o CMDCA, obteve-se:

SUJEITO 1: No momento considero precária, realmente deveria existir uma proximidade maior, com trocas de ideias e direcionamentos, no que diz respeito ao trabalho desenvolvido pela rede de atendimento e proteção às crianças e aos adolescentes.

SUJEITO 2: O CMDCA se faz presente em todas as convocações, seus membros mantêm bom relacionamento com a justiça da infância e da juventude; porém o órgão não vem implementando todas as sugestões e orientações que lhes são repassadas.

SUJEITO 3: Apenas de interação entre os SUJEITOS.

SUJEITO 4: A função de fiscalização reforça naturalmente a necessidade de cumprimento pelo CMDCA das suas atribuições legais.

SUJEITO 5: Ética, compromissada e alinhada.

SUJEITO 6: Positiva, mas devido à falta de um defensor público exclusivo para atuar na infância e juventude, tem sido dificultada.

SUJEITO 7: De grande valia, pois contribui para a efetivação das políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente.

SUJEITO 8: Participamos também de reuniões para discussões de assuntos como um dos mais recentes foi a seleção de adolescentes/jovens para um curso de formação profissional. E temos diálogo com os(as) conselheiros(as) e as dificuldades apresentadas são resolvidas. Relação favorável, mas que deve ser aprimorada.

No que se refere a avaliação com referência a relação dos órgãos de que fazem parte os sujeitos da pesquisa e o CMDCA, aparecem diferentes percepções de acordo com o órgão, em grande parte favoráveis, principalmente perante aqueles cuja atividade é de cruzamento diário, como no caso do Conselho Tutelar, SMTDS, Selo UNICEF e Assistente Social; já para os sujeitos 1,2 e 3 que fazem parte do Sistema de Justiça, a relação vem sendo materializada principalmente pela forma da lei, ocorrendo de forma precária, tímida e distanciada. Sabe-se que os Conselhos de Direitos são órgãos deliberativos e controladores das atuações em todos os níveis, devendo ter participação ativa na articulação entre todos eles, ainda a participação e controle social para a criação de políticas de proteção efetivas. Entretanto constata-se que, embora o Estatuto da Criança e do Adolescente seja uma legislação fundamentada na teoria da proteção integral e que traz consigo as diretrizes para uma transformação na sociedade brasileira no que tange aos direitos de crianças e adolescentes, que seja referência para os demais países, sua prática está distante das reais necessidades, como se observa na fala dos sujeitos entrevistados, sobre a atuação do CMDCA.

Quando questionados se existe uma relação articulada entre os diversos setores promotores das políticas sociais básicas no sentido de melhor assegurar os direitos das crianças e dos adolescentes na cidade de Crato, as respostas dos sujeitos levam a conclusão de que há, porém fragmentada, dissonante da vontade da lei, pois mesmo os que responderam afirmativamente, salvo o sujeito 3, os demais apresentam críticas que levam a esse entendimento:

SUJEITO 1: Acredito que não, o que vemos algumas vezes é aquele órgão afirmar que determinada função não é sua, talvez necessite de capacitações, a fim de cada um saiba onde desenvolver suas atividades de maneira mais eficiente e célere.

SUJEITO 2: Essa boa relação articulada ocorre, porém de forma pontual e escassa, quando se trata de um problema complexo em que o poder judiciário pressiona por uma solução urgente e eficiente. De um modo geral se verificam dissonâncias entre os setores das políticas básicas do município, a exemplo do não atendimento de requisições do Conselho Tutelar, ou, por vezes, de necessidades básicas das casas de acolhimento, além de falta de ação cooperativa em muitos casos (um dado setor do município joga a responsabilidade de solução para outro, e vice versa, permanecendo o impasse por vezes até que ocorra intervenção da justiça).

SUJEITO 3: Sim.

SUJEITO 4: Embora se fale em rede de proteção à criança e adolescente existe um grande distanciamento entre as entidades de promoção dos direitos das crianças e adolescentes, através de ações desarticuladas e fragmentadas que impedem a compreensão global do problema e a propositura de soluções definitivas para os casos concretos.

SUJEITO 5: Existe. Por outro lado entendo que a rede ainda tem suas fragilidades.

SUJEITO 6: Não.

SUJEITO 7: Existe em parte, se fazendo necessária uma revisão de práticas de algumas ações, percebendo-se dificuldades acerca da intersetorialidade. O pensar coletivo ainda não predomina em sua totalidade.

SUJEITO 8: Acho fragmentada a relação existente, onde os serviços as vezes se sobrepõe a outros e os resultados ficam aquém do esperado.

A intersetorialidade e as dificuldades para sua materialização, constantemente, é evidenciada nas respostas dos sujeitos. Os entrevistados identificam na intersetorialidade, uma nova possibilidade para a atenção integral às crianças e adolescentes, mas também um desafio que esbarra na operacionalização das ações e na ausência de capacitação dos agentes.

A multidimensionalidade do atendimento à criança e ao adolescente não admite segundo Azambuja (2004), que as instituições atuem de forma isolada, sem estar interligadas à rede de atendimento do município, ou seja, a atuação destes espaços não pode estar restrita a sua política sem apreender a totalidade dos fenômenos e as contradições expressas na realidade.

Por fim, na opinião dos sujeitos da pesquisa, quando indagados acerca dos desafios da política de atendimento à criança e ao adolescente na cidade do Crato, ficou novamente evidenciado um clamor por uma maior articulação e desenvolvimento de práticas intersetoriais entre os diversos órgãos, que direta ou indiretamente atuam na política de atendimento, bem como a demonstração de sua eficiência onde a intersetorialidade ocorre, ainda que de forma embrionária. Outros desafios igualmente relevantes e que merece destaque nas respostas dos sujeitos da pesquisa, diz respeito a necessidade de uma melhor capacitação de cada um dos sujeitos que atuam perante a rede municipal de proteção e a melhora dos equipamentos e estrutura do sistema de proteção, uma vara específica só para os feitos de interesse da criança e do adolescente, delegacia especializada, mais uma casa de acolhimento e um segundo Conselho Tutelar. Palavras dos sujeitos:

SUJEITO 1: Os desafios são muitos, um deles é a implantação de mais um Conselho Tutelar; que os profissionais nesta área fossem constantemente capacitados, motivados no desempenho de suas atividades; que o CMDCA fosse mais atuante e consciente de sua importância e poder descrito na lei; que fosse criado um local para tratar os jovens usuários de drogas, pois o que temos hoje são ongs, mantidas por doações; que fossem criadas formas de práticas de esportes e cultura (dança, teatro) para crianças e adolescentes por bairros, a fim de que abranja o maior número possível de sujeitos, etc. Os desafios são muitos, o que observamos é que a família não está preparada para educar, pois cada um dar o que tem, o Estado também não está, assim a infância e adolescência, muitas vezes, fica neste contexto social, como um fantoche que a vida vai levando, sem a concretização da formação sadia de sua personalidade, as políticas públicas tem que ter o direcionamento da educação, da conscientização humanizada do ser, e para isso podem ser manejadas várias atividades em favor desses menores, que todos os dias presenciam os seus direitos serem desrespeitados, vilipendiados, tratados como seres à margem da sociedade, sendo que muitas vezes esquecemos que são crias dela própria. O poder público não quer investir em

educação, pois prefere investir em prisão, é preciso cuidar urgentemente de nossas crianças e adolescentes, eles não são o futuro, são o presente, mais perto e próximo de nós, são seres humanos que clamam e gritam, totalmente aturdidos, por dias melhores.

SUJEITO 2: O principal desafio é a obtenção de um olhar cuidadoso e qualificado de cada um dos sujeitos da rede municipal de proteção sobre a problemática local da infância e da adolescência, dando-lhe a prioridade e importância que o tema exige e merece. Com essa atitude, tudo passaria a funcionar melhor, cada ator cumprindo o seu papel, de forma harmônica e eficiente. No que toca à perspectiva, sendo o mais realista possível, o desafio supra mencionado continuará, porém com avanços tímidos, barrados por vezes ante a complexidade do problema que parece aumentar, na medida em que são sentidas transformações sociais importantes da época presente e imediatamente futuras, como o crescimento do desemprego, queda da renda, limitação de gastos com a assistência social, aumento da criminalidade e da drogadição, bem como aumento da população e da própria zona urbana. São grandes desafios atuais para recursos cada vez mais limitados, o que exigirá criatividade e disposição dos envolvidos para os enfrentamentos devidos.

SUJEITO 3: Mais eficiência e resultados entre os equipamentos.

SUJEITO 4: A articulação entre os diversos órgãos de proteção, estrutura física e de pessoal adequada, capacitação constante dos agentes envolvidos, entre outros.

SUJEITO 5: Falta uma delegacia especializada para criança e adolescente; Vara Judicial única para agilizar casos que venham a comprometer a segurança da criança e adolescentes, tais como: abuso sexual, abandono, negligência, entre outras violações de direitos. Uma maior participação da sociedade em denunciar e identificar casos de violência, já que existe em nosso município equipamentos como CREAS e CRAS que trabalham incansavelmente e acompanham famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados.

SUJEITO 6: Passando por uma série de fatores, dentre eles os sociais, a inexistência total do Estado (latu sensu).

SUJEITO 7: Desafios: Intersetorialidade, Fortalecimento da parceria entre o poder público e seus municípios, Consciência do real desempenho de alguns integrantes da sociedade civil, Resgate de valores fundamentais ao pleno exercício de cidadania. Perspectiva: Otimista, considerando-se a existência de órgãos, segmentos que lutam de forma contínua e sistematizada em prol de melhores condições de vida das nossas crianças e adolescentes.

SUJEITO 8: Importante destacar que o CREAS integra o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, mas não se esgota nele e evidenciamos que quando citamos estabelecer parcerias temos que desde o dia 30/08/2007 houve a municipalização do Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto onde foi realmente efetivado um trabalho juntamente com o Poder Judiciário e o Ministério Público obtendo resultados favoráveis e de rápida resolutividade.

Conforme já comentado acima, pela respostas dos sujeitos são muitos os desafios da política de atendimento na cidade do Crato, porém um se faz presente na grande maioria das respostas, a necessidade de uma maior articulação intersetorial entre os diversos órgãos envolvidos.

3.4. Desafios e perspectivas da intersetorialidade na política de atendimento à criança e ao adolescente no Crato

A organização das políticas públicas por setores ou segmentos impõe a adoção da ótica intersetorial e de trabalho em rede para compreensão e atuação sobre os problemas, é o que está

previsto no ECA ao estabelecer que a política será implementada por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais no âmbito da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Com referência à efetivação dos direitos das crianças e adolescentes, é de máxima importância o trabalho em rede das instituições e dos atores envolvidos na proteção da infância e da adolescência, em uma ampla parceria entre o poder público e a sociedade civil. A busca da intersetorialidade entre as diferentes áreas do governo, otimizando espaços, serviços e competências, é condição imprescindível para que as crianças e os adolescentes sejam atendidos de modo integral, como prevê a norma estatutária, sendo necessário que as diferentes políticas sociais se organizem em objetivos comuns. Nesse sentido, expõe Digiácomo (2013, p. 102):

Articulação, é uma das palavras-chave da política de atendimento à criança e ao adolescente a ser implementada com base no ECA, na medida em que, para obtenção da almejada proteção integral aos direitos e interesses infanto-juvenis, faz-se necessária uma ação conjunta e coordenada, tanto do Poder Público quanto da sociedade civil organizada e entidades que a representam. A coordenação de tais ações e iniciativas, bem como a construção de uma verdadeira “rede de proteção” aos direitos infanto-juvenis, é tarefa que cabe primordialmente, aos Conselhos de direitos da criança e do adolescente.

A integralidade da proteção prevista no ECA supõe que seja assegurado um conjunto amplo de mecanismos jurídicos voltados à tutela da criança e do adolescente, bem como a efetivação de direitos fundamentais: 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, o que do ponto de vista jurídico, a proteção integral é o solo que reveste de pertinência a gestão intersetorial nos tempos atuais (BELLINI, 2014).

A Lei 8.069/90 (ECA), no que tange a política de atendimento à criança e ao adolescente, traz em seu conteúdo a proteção integral de maneira a realmente garantir a plena efetivação dos direitos da criança e do adolescente, compreendendo a participação popular, descentralização e trabalho em rede de serviços. Faz-se necessário compreendermos que a política de atendimento exige a intervenção de diversos órgãos e autoridades, que possuem atribuições específicas e diferenciadas a desempenhar, mas têm igual responsabilidade na identificação e construção de soluções dos problemas existentes, constituindo um conjunto articulado de pessoas e instituições que atuam para efetivar os direitos previstos no estatuto, dentre os quais podemos citar: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (com os gestores responsáveis pelas políticas públicas de educação, saúde, assistência social, cultura, esporte, lazer), Conselho Tutelar, Juiz da Infância e da Juventude, Promotor da Infância e da Juventude,

professores e diretores de escolas, responsáveis pelas entidades não governamentais de atendimento a crianças, adolescentes e famílias.

A ausência da “intersetorialidade” entre as políticas sociais básicas para o efetivo atendimento a criança e ao adolescente, é um dos principais fatores gerador de resultados negativos, sendo fundamental estabelecer diálogo e a interlocução entre o Sistema de Garantia e Proteção de Direitos da Criança e do Adolescente, o Sistema de Justiça, de Segurança Pública e os demais sistemas de políticas públicas como o SUS e SUAS para que se possam gerar políticas públicas capazes de implementar e proteger os direitos previstos no ECA.

O enfoque da política de assistência à criança e ao adolescente deve ser a proteção e promoção de seus direitos sob a perspectiva da integralidade das ações. A articulação entre as políticas públicas tem como escopo tornar as ações mais eficientes, sendo, na atualidade, o caminho que mais apresenta efetividade social para a construção de uma política integral de proteção dos direitos da infância e juventude.

As falas dos entrevistados revelam não só a deficiência, mas também o reconhecimento da importância de existir uma articulação entre as políticas setoriais, educação, assistência social, para a integralidade na atenção às crianças e adolescentes. A articulação entre as políticas públicas e a estruturação das ações em rede configura-se, no contexto atual, em um dos maiores desafios postos para o fortalecimento da atenção à infância e juventude no Brasil.

Os saberes, as práticas e as possíveis atuações das políticas setoriais não se bastam sozinhas e isoladas, é preciso ultrapassar os obstáculos da fragmentação e das ações pontuais, como se observou na fala dos sujeitos. O desejo expresso pelos entrevistados em constituir uma política pública consolidada requer um movimento que ultrapasse a esfera local das ações, alcançando visibilidade em toda a sociedade e demais instâncias da esfera pública municipal. Nesse sentido, a construção da política pública de assistência a crianças e adolescente exige, sobretudo, a definição de recursos orçamentários para o investimento público nas ações (capacitações de recursos humanos, ampliação e melhoria das ações sociais públicas).

A complexidade que envolve a apreensão desse fenômeno exige uma abordagem intersetorial e interdisciplinar, para a formulação das políticas públicas destinadas à proteção integral. A articulação entre as ações setoriais de proteção integral é o caminho para a construção de estratégias capazes de garantir a plenitude dos direitos da infância e juventude no Crato e em todo país. O desenho de uma política integrada é um árduo caminho que deve envolver, nesse movimento, a participação ativa do Estado, da sociedade civil representadas inclusive pelas comunidades e, sobretudo, do segmento social a quem ela se destina – crianças e adolescentes - na busca pela efetivação e defesa dos direitos reconhecidos.

Por todo o exposto, verifica-se que no Crato a política de atendimento encontra-se razoavelmente estruturada, contando com diversos órgãos, equipamentos e entidades envolvidas, as quais exercem atividades diversificadas em prol da preservação e garantia dos direitos das crianças e adolescentes. Presente também ficou pelas respostas dos sujeitos da pesquisa, que os órgãos são compostos por pessoas bem intencionadas, que realizam de forma incansável atividades diárias para o êxito das ações, mas reconhecem a ausência de capacitação para que essas ações ocorram de forma articulada, talvez por falta de uma participação mais efetiva do CMDCA, órgão a quem é atribuída a competência para promovê-la.

Desta maneira, resta saber se há o interesse dos profissionais que atendem a crianças e adolescentes na cidade do Crato, em superar essa cultura tradicional de organização dos segmentos públicos e trabalhar a garantia de direitos por meio da intersetorialidade.

Diante de todos os dados obtidos e da análise dos questionários da pesquisa com os membros do CMDCA e outros atores envolvidos na política de atendimento a Criança e Adolescente, foi possível identificar alguns fatores que possuem reflexo direto na resposta a problemática a ser respondida.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como propósito verificar a existência da intersetorialidade no desenvolvimento das políticas públicas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente na cidade do Crato-Ceará no período 2015 a 2016, delimitando-se na intersetorialidade entre os diversos setores (público, comunitário e privado) envolvidos na concretização da política de atendimento. O estudo em foco, abarcando a temática das políticas públicas voltadas para a infância e juventude, buscou descobrir quais são os mecanismos de promoção da intersetorialidade nas políticas públicas que visam assegurar os direitos sociais básicos de crianças e adolescentes na cidade do Crato, no referido período e quais as práticas utilizadas. Como recorte, buscou-se desenvolver a concepção das políticas públicas de atendimento a criança e ao adolescente à luz da perspectiva comunitarista da cooperação Estado-sociedade-mercado.

No primeiro capítulo foi feita uma abordagem histórica da evolução dos direitos de crianças e adolescentes, com alusão a teoria da proteção integral como base estrutural do novo pensamento dos direitos das crianças e adolescentes, destacando os direitos, os princípios orientadores e as modificações ocorridas a partir do envolvimento tanto do poder público como da sociedade. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o advento da teoria da proteção integral consolidada pelo texto da CRFB/88, formaram uma nova era no âmbito dos direitos da criança e do adolescente, abrindo espaço para uma nova forma de pensar e tratar esses indivíduos tão especiais, dentro de uma prioridade absoluta que sua condição de ser humano em formação exige e merece, constituindo um verdadeiro fator de transformação no que concerne a inclusão social, vez que os reconhecem como sujeitos de direitos, merecedores de uma posição e proteção diferenciada na sociedade. A criança e o adolescente, enquanto sujeitos de direitos, devem ser protegidos integralmente, tanto pela família, quando pelo Estado e pela sociedade; assim, constitui-se dever de todos assegurar com a máxima efetividade os direitos referentes a vida, a saúde, a alimentação, a educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, a cultura, a dignidade, ao respeito, a liberdade e ao convívio familiar e com a comunidade, sem distinção de raça, cor ou classe social.

No segundo capítulo destacou-se a relevância da intersetorialidade nas políticas públicas voltadas para o atendimento às demandas e necessidades sociais de crianças e adolescentes, dentro de uma perspectiva comunitarista, abrindo-se a pesquisa acerca das políticas públicas em seu caráter pormenorizado, com ênfase para a participação comunitária na sua consecução intersetorial, apontando os mecanismos e práticas utilizadas, bem como os desafios desse novo

modelo de gestão pública. No que tange à política de atendimento, foi constatado que o município do Crato conta com o apoio de várias entidades da sociedade civil, por meio de associações sem fins lucrativos, como o Projeto Nova Vida, Projeto Verde Vida, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais-APAE, Sociedade de Apoio à Família Carente-SOAFAMC e Pastoral do Menor. É uma realidade similar a muitos municípios brasileiros, em que o papel das comunidades, das associações, das ONG's tem se tornado fator fundamental para o êxito das políticas públicas. O cenário ideal é a articulação de tempos, espaços e conteúdo, mas em parte alguma se encontra tudo ao mesmo tempo. Quanto mais puderem ser articulados os espaços em que a crianças e adolescentes ocupam com as ações institucionais junto a outros saberes, todos serão beneficiados

O terceiro capítulo trouxe elementos sobre o sistema de garantia e a intersetorialidade na política de atendimento aos direitos da criança e adolescente na cidade de Crato, CE. Conforme o sistema de garantias e sua integração operacional, detalhou-se o papel do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes-CMDCA, Secretaria Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Social-SMTDS e do Sistema de Justiça na política pública de atendimento e sua articulação dentro do sistema de garantias. A apresentação e análise das respostas obtidas nos questionários da pesquisa de campo, realizada com os principais agentes envolvidos na política de atendimento, indicou que para verificar se o CMDCA cumpre o seu papel como agente promotor da intersetorialidade entre os diversos setores envolvidos na política de atendimento aos direitos das crianças e dos adolescentes na cidade do Crato, balizou a resposta ao problema da pesquisa e a pertinência da hipótese.

Na resposta ao problema da pesquisa - quais são os mecanismos de promoção da intersetorialidade nas políticas públicas que visam assegurar os direitos sociais básicos da criança e do adolescente, na cidade de Crato, Ceará no período de 2015 a 2016 e quais as práticas utilizadas? – e à aferição da hipótese - o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA) constitui-se no principal mecanismo de articulação das ações governamentais e não governamentais das políticas de atendimento a criança e ao adolescente na cidade do Crato – cabe assinalar que a hipótese restou parcialmente confirmada. Embora a atribuição da articulação intersetorial lhe seja outorgada por lei, na prática ocorre com muitas limitações, pois ainda não há no referido Conselho uma afirmação quando ao seu papel de articulador da política de atendimento entre os diversos órgãos e setores envolvidos, sendo urgente a necessidade de capacitação dos conselheiros para que possam melhor cumprir suas atribuições e gerar reflexos positivos para crianças e adolescentes. Os dados levantados mostram que a coordenação da política de atendimento é exercida pelo Conselho Municipal dos

Direitos da Criança e do Adolescente-CMDCA em parceria com a Secretaria Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Social- SMTDS, que buscam desenvolver práticas de aproximação entre os agentes de diversos setores responsáveis pelas políticas sociais básicas, utilizando como instrumento assembleias mensais e ações de articulação com outros conselhos promotores das políticas sociais.

Ponderando de maneira ampliada todo traçado dessa pesquisa, foi possível perceber que as ações desenvolvidas pelo CMDCA e a SMTDS na promoção da intersetorialidade nas políticas públicas que visam assegurar os direitos sociais básicos da criança e do adolescente no município em questão, apresentam alguma eficácia, porém ainda fragmentada, haja vista que na cidade do Crato, a política de atendimento conta com vários equipamentos que atuam no encaminhamento dos casos de alta e média complexidade e no desenvolvimento da norma operacional básica de assistência social. Essas ações fomentam um enriquecimento das políticas públicas, que vão além de uma gestão compartilhada, buscando alcançar e efetivar a integração de programas e ações promovidas por cada um dos setores envolvidos. Logo, essa integração se dá de forma complementar e não substitutiva, de modo a proporcionar alternativas emancipatórias para o enfrentamento das vulnerabilidades sociais. Entretanto, também ficou evidente na fala dos sujeitos da pesquisa que essas ações ocorrem em sua grande parte de forma fragmentada, necessitando de uma maior coordenação e participação do CMDCA na condução da política de atendimento, bem como uma maior interlocução entre a sociedade civil, comunidade e governo para que se efetive tal proposta.

Ao longo do trabalho pôde-se observar a existência de algumas práticas voltadas para um alinhamento de ações, tais como reuniões, porém as mesmas ocorrem ainda de forma bastante setorializadas e as audiências concentradas, em cujo momento reúne agentes de diversos setores envolvidos na concretização das políticas para infância e juventude, tratando não só de casos específicos, mas também buscando direcionar os setores diversos numa ação integrada. Essas audiências ocorrem semestralmente e frequentemente as ações ali planejadas não são implementadas, face à ausência de acompanhamento e de coordenação específica.

A importância da intersetorialidade e, ao mesmo tempo, as dificuldades para sua materialização foi constantemente evidenciada nas afirmações dos entrevistados, que identificam na intersetorialidade não só uma nova possibilidade para a atenção integral às crianças e adolescentes, mas também um desafio que esbarra na operacionalização das ações. Assim, é importante que se tenha um olhar voltado para capacitação dos agentes envolvidos, bem como um fortalecimento das redes de políticas públicas para que os atores e setores se

integrem no intuito de enfrentar problemas concretos e encontrar soluções que não podem ser alcançados de forma isolada.

Quanto aos principais problemas na área da criança e adolescente na cidade do Crato, as respostas convergem para questões relativas à família disfuncional. Urge a adoção de ações da sociedade civil e políticas públicas que tenham por finalidade preparar melhor aqueles que atuam no atendimento de crianças e adolescentes de famílias de baixa renda, expostos a situações de vulnerabilidade social. Sugere-se que sejam priorizadas ações voltadas para o fortalecimento das famílias, dispondo de um plano de atendimento familiar, envolvendo análise setorial nos serviços de assistência social e um permanente diálogo com outros segmentos e a comunidade. As demandas da infância e adolescência são complexas e exigem a participação de vários profissionais e setores de forma dinâmica, articulada e harmônica. Políticas públicas de inclusão social quando instituídas com essa observância e apoiadas em meios persuasivos e educativos, ao invés de meios coativos, serão melhor incorporada pela comunidade com maior possibilidade de eficácia plena.

REFERÊNCIAS

AMIN, Andrea Rodrigues. Evolução Histórica do Direito da Criança e do Adolescente. In: MACIEL, Kátia (Coord.) **Curso de direito da criança e do adolescente: Aspectos teóricos e práticos**. 5. ed. revista e atualizada conforme lei 12.010/2009. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

_____. **A evolução histórica do direito da criança e do adolescente**. IN MACIEL, Kátia R. F. L. Andrade. **Direito da criança e do adolescente: Aspectos teóricos e práticos**. 5 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

ANDRADE, L.O.M. **A saúde e o dilema da intersetorialidade**. São Paulo: Hucitec, 2006.

AZAMBUJA, Maria Regina Fay de. **Violência sexual intrafamiliar: É possível proteger a criança**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BARROSO, Luis Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BELINNI, Maria Isabel Barros. **Intersetorialidade e políticas sociais: Interfaces e diálogos**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilema do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BIDARRA, Zelimar S. **Pactuar a intersetorialidade e tramar as redes para consolidar o sistema de garantia de direitos**. São Paulo: Cortez, n.99. 2009.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Curso de direito constitucional**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BOURDIEU, Pierre. **Outline of a theory of practice**. Cambridge University Press, 1977. Disponível em: < <https://www.cambridge.org/core/books/outline-of-a-theory-of-practice/193A11572779B478F5BAA3E3028827D8>>. Acesso em: 28 de out. 2016.

_____. **O poder simbólico**. Capítulo V. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de Julho de 1990. “Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA”. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 jul. 1990, p. 13563, Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 23 de out. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 99. 710**, de 21 de novembro de 1990. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF: p. 22256, 22 nov. 1990. Seção 1, p. 1.

BRASIL. **Resolução Nº 105**. Brasília – DF: CONANDA, 2005.

BRASIL. **Resolução Nº 113**. Brasília – DF: CONANDA, 2006.

BRASIL. **Resolução Nº 170**. Brasília – DF: CONANDA, 2014.

BRASIL. **Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária**. Brasília – DF: CONANDA, 2006.

BRASIL. **Lei nº 12.010**, de 3 de Agosto de 2009. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 4 ago. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm>. Acesso em 01 nov. 2016.

BRASIL. **Banco de alimentos**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no estado constitucional**: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela administração pública brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BRONZO, Carla; VEIGA, Laura. **Interdisciplinaridade e políticas de superação da pobreza**. Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 92, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARVALHO, Jeferson Moreira de. **Estatuto da criança e do adolescente**: manual funcional. São Paulo: Del Rey, 2006.

CARVALHO, Dimas Messias de. **Adoção e guarda**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**: teoria do estado e da constituição; Direito Constitucional Positivo. 16. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CINTRA, Maria do Rosário Leite. Do direito à convivência familiar e comunitária. In: CURY, Munir (Coord.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 105-108.

COSTA, Marli M.M da; HERMANY, Ricardo. **A concretização do princípio da dignidade humana na esfera local como fundamento do estado democrático de direito frente à pobreza, à exclusão social e à delinquência juvenil**. Santa Cruz do Sul: Revista do Direito, 2006.

COSTA, Marli M.M da. Justiça Restaurativa e SINASE. In: COSTA, M.M da; LEAL, Mônia C. H.(Org.). **Direitos sociais e políticas públicas: Desafios Contemporâneos**. Tomo 14. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2014, p.181.

CRATO. **Plano municipal de educação: 2015 - 2024**. Crato: Prefeitura Municipal, 2015.

CRATO. **Plano municipal dos direitos da criança e adolescente**. Crato: CMDCA, 2008, p.22.

CRATO. **Relatório da V conferência municipal dos direitos da criança e adolescente**. Crato: CMDCA, 2015.

CRATO. **Relatório bimestral**. Crato: Conselho Tutelar, 2015.

CRATO. **Relatório bimestral**. Crato: Conselho Tutelar, 2016.

CRATO. **Regimento interno**. Crato: CMDCA, 2009.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Colisões entre princípios constitucionais: razoabilidade, proporcionalidade e argumentação jurídica**. 1. ed. 3. tir. Curitiba: Juruá, 2010.

CURY, Munir. **Estatuto da criança e do adolescente comentado**, 6. ed. São Paulo: Malheiros. 2003.

CUSTÓDIO, André. **Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente**. Santa Cruz do Sul: Revista do Direito, p. 22-43, jan. 2008. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/657>>. Acesso em: 27 out. 2016.

_____. **Direito da criança e do adolescente**. Criciúma: UNESC, 2009.

D'ANDREA, Giuliano. **Noções de direito da criança e do adolescente**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2005.

_____. **Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros**. Ribeirão Preto: Instituto Brasileiro de Administração Pública, 2007, Caderno n. 1.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. São Paulo: Cortez, 1988.

DIAS, José Carlos. Do direito à liberdade, ao respeito e à dignidade. In: CURY, Munir (Coord.) **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 79-92.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. 4. ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

DIGIÁCOMO, José Murilo; DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim. **Estatuto da criança e do adolescente - anotado e interpretado**. Curitiba: CAOPCAE/MP-PR, 2013. Disponível em <http://www.crianca.mppr.mpp.br/arquivos/File/publi/caopca/eca_annotado_2013_6ed.pdf>. Acesso em: 27 de out. de 2016.

DOWBOR, Ladislau. **Educação e desenvolvimento local**. Ladislau Dowbor, 2006. Disponível em <<http://dowbor.org/2006/04/educacao-e-desenvolvimento-local-doc.html/>>. Acesso em: 28 de out. de 2016.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes: 1999.

ELIAS, Roberto João. **Comentários ao estatuto da criança e do adolescente**. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **Direitos fundamentais da criança e do adolescente**. São Paulo, Saraiva, 2005.

ETZIONI, Amitai. **New communitarian thinking: persons, virtues, institutions, and communities**. 3. ed. Charlottesville and London: University Press of Virginia, 1996.

_____. **La nueva regla de oro: comunidad y moralidad en una sociedad democrática**. Barcelona, Paidós Ibérica, 1999.

_____. **La terceravía: hacia una buena sociedad**. Propuestas desde el comunitarismo. Madrid: Trotta, 2001a.

_____. **La dimensión moral: hacia una nueva economía**. Madrid: Astor Juvenil Palabra, 2007.

FACHIN, Luiz Edson. **Caso Glória Trevi: o princípio do melhor interesse da criança**. Discursos sediciosos. Rio de Janeiro: RENAAM, 2002, p.357-368, v. 7, n. 12.

FARIA, Cláudia Feres. “Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais da Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste”. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Participação social no nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

FONTANA, E. SCHMIDT, J. PP. **Fortalecimento das comunidades e reforço da confiança interpessoal: um enfoque comunitarista das políticas públicas**. In: Seminário de demanda social e políticas públicas na sociedade contemporânea, 11. Mostra de trabalhos Jurídicos e científicos, 7. 2014. Santa Cruz do Sul. Disponível em: <<http://online.unisc.br/>>

acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/11836/1665>. Acesso em: 29 de out. de 2016.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 14ª ed. 1985.

GOHN, M. G. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais**. São Paulo: Revista Saúde e Sociedade, 2004, v.13, n.2.

GORCZEWSKI, Clovis; **Direitos Humanos, educação e cidadania: conhecer, educar e praticar**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

GUARÁ, Isa M. F. R. (Coord.). **Gestão municipal dos serviços de atenção à criança e ao adolescente**. 2. ed. São Paulo: IEE PUC-SP / CBIA, 2009.

HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms**. Contribution to a discourse theory of law and democracy. Cambridge: MIT Press, 1998a.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HAYTHORNTHWAITE, C.; KAZMER, M.; ROBINS, J. **Community development among distance learners: temporal and technological dimensions**. Journal of Computer-mediated Communication, 2000. Disponível em: <<http://www.ascusc.org/jcmc/vol6/issue1/haythornthwaite.html>>. Acesso em: 28 set. 2016.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010, p. 23-40.

IBGE. **Dados estatísticos 2010**: Crato. Disponível em: <www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=230420>. Acesso em: 4 dez. 2016.

INOJOSA, R. M. **A intersectorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 1998, p. 35-48.

_____. **Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade**. São Paulo: Cadernos Fundap, 2001, p. 102-110, n. 22.

JUNQUEIRA, Luciano A. **A gestão intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor**. São Paulo: Saúde Sociedade, 2004, p. 25-36, v.13, n.1. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/7105/8577>>. Acesso em 22 de out. de 2016.

JUNQUEIRA L.A.; INOJOSA, R. M.; KOMATSU, S. **Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza**. In: Concurso de ensayos del clad "el tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones". 11. 1998, Caracas. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan003743.pdf>>. Acesso em: 22 de set. 2016.

KIM, W. C.; MAUBORGNE, R. **Esqueça a concorrência**. São Paulo: HSM Management, 2001, p. 78-86, v. 5, n. 24.

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

KRETZER, Mônica Luiza de Medeiros. O princípio do melhor interesse face os maus-tratos. In: PEREIRA, Tânia da Silva (Coord.). **O melhor interesse da criança: um debate interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 387- 409.

LAMENZA, Francismar. **As audiências concentradas na área da infância e da juventude: uma análise crítica**. Rio Grande: Âmbito Jurídico, 2011, XIV, n. 94. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10590>. Acesso em 13 nov. 2016.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Comentários ao estatuto da criança e do adolescente**. 6. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2002.

LOWI, Theodore J. “**American business, public policy, case-studies and political theory**”. World Politics, 1964, p. 677-715, vol 16.

MACHADO, Martha de Toledo. **A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos**. Barueri, São Paulo: Manole, 2003.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: Aspectos teóricos e práticos**. 4. ed. revista e atualizada conforme a Lei nº 12.010/2009. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MARQUES, Ademar de Oliveira. **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. Munir Cury (Coord.). 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. revista e atualizada até a Emenda constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo, Malheiros, 2015.

MORA, Luís de La. Art. 88. In: CURY, Munir (Coord.) **Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

NAHRA, Clícia Maria Leite. **A representação do executivo municipal nos conselhos gestores de políticas públicas**. Revista Digital da Capacitação de Candidatos a Conselheiro (a) Tutelar – Conselho Tutelar, Eleições 2007. Disponível em: <www.crianca.mppr.mpp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=71>. Acesso em: 22 nov. 2016.

NASCIMENTO, Sueli. **Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas, serviço social e sociedade**. São Paulo: 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n101/06.pdf>>. Acesso em: 04 de nov. 2016.

NASCIUTTI, J.R. A instituição como via de acesso à comunidade. In: R.H.F. Campos (Org). **Psicologia social e comunitária: da solidariedade à autonomia**. Rio de Janeiro: Vozes, 1996, p. 100-126.

NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. **Manual de introdução ao estudo do direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

OLIVEIRA NETO, Francisco J. R. de. Guarda, tutela, curatela, adoção e poder familiar. In: FREITAS, Douglas Phillips (Org.). **Curso de Direito de Família**. Florianópolis: VoxLegem, 2014.

OLIVEIRA, Euclides Benedito de. **Responsabilidade do estado pelo atendimento integral à saúde da pessoa humana**. 2011. Disponível em: <<http://www.justitia.com.br/artigos/06c275.pdf>> Acesso em: 21 de out. 2016.

OLIVEIRA, Oris de. Do Direito à Profissionalização e à Proteção no Trabalho. In: CURY, Munir (Coord.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 222-226.

ONU. **Declaração universal dos direitos humanos**. 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em 29 out. 2016.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

PEREIRA, Tânia da Silva. O Melhor interesse da criança. In: _____ (Coord.). **O melhor interesse da criança: um debate interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p.1-101.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Princípios fundamentais e norteadores para a organização jurídica da família**. 2004. 157 f. Tese (pós-graduação da Faculdade de Direito) - Universidade Federal do Paraná – UFPR, Curitiba, 2004. Disponível em: <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/2272/Tese_Dr.+Rodrigo+da+Cunha.pdf?sequence=1>. Acesso em: 23 de nov. 2016.

_____. “Pai, porque me abandonaste?”. In PEREIRA, Tânia da Silva. **O melhor interesse da criança: um debate interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 575-586.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

POUSO, Renata Gonçalves Pereira Guerra. **Iniciativa popular municipal - Ferramenta de Legitimação da Democracia**. Brasília-DF: Saraiva, 2008.

PUTNAM, Robert. **Our kids: the American dream in crisis**. New York: Simon & Schuster, 2015, p. 207.

RAMIDOFF, Mário Luiz. **Direito da criança e do adolescente: por uma propedêutica jurídico protetiva transdisciplinar**. 2007. 432 f. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Pós-Graduação em Direito - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp037625.pdf>>. Acesso em: 25 de out. 2016.

_____. **Lições de direito da criança e do adolescente**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

RAMOS, Maria Elisabeth de Faria. **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. São Paulo: Malheiros, 2006.

RAICHELIS, Raquel. **Democratizar a gestão das políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil**. 2006. Disponível em: <<http://servicosocialesaude.xpg.uol.com.br/texto1-4.pdf>>. Acesso em: 06 de nov. 2016.

RECK, Janriê R. **Aspectos teórico-constitutivos de uma gestão pública compartilhada: o uso da proposição harbermasiana da ação comunicativa a definição e execução compartilhada do interesse público**. Santa Cruz do Sul: USCS, 2006.

RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. Metrôpoles, reforma urbana e desenvolvimento nacional. In: _____. **As metrôpoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Reven, 2007. p. 21-50.

RODRIGUES, Jovina Moreira Sérvulo. **A intersectorialidade entre as políticas públicas de saúde e de assistência social pós constituição brasileira de 1988**. São Luís: UFMA, 2011.

SANTOS, Natalia Navarro dos. **A intersectorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil**. 2011. 166 f. Dissertação (Programa de Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://isags-unasul.org/ismoodle/isags/local/pdf/modulo6/intersectorialidade_como_modelo_de_gestao_brasil.pdf>. Acesso em: 22 de outubro de 2016.

SANTOS, Tatiely Camille dos. **A ação profissional do assistente social e suas contribuições para a construção da integralidade na estratégia saúde da família no município de Ponta Grossa - Paraná**. 2010. 190 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/94259/279457.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 15 de nov. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2006.

_____. **A Eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

_____. **A Eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SCHMIDT, João Pedro. **Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos**. In: REIS, J.R; LEAL, R. G. (Org.) **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

_____. **Instituições comunitárias: instituições públicas não estatais**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.

_____. **O comunitário em tempos de público não estatal**. Sorocaba, 2010, p. 9-39, v. 15, n. 1. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v15n1/v15n1a02.pdf>>. Acesso em: 27 de out. 2016.

_____. **Comunidade e comunitarismo**: considerações sobre a inovação da ordem sociopolítica. Ciências Sociais Unisinos, 2011, p. 300-313, vol. 47, n. 3. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/csu.2011.47.3.13/630>. Acesso em: 07 de nov. 2016.

_____. **Amitai Etzioni e o paradigma comunitarista**: da sociologia das organizações ao comunitarismo responsivo. São Paulo: Revista Lua Nova, 2014, n. 93, p.93-138.

_____. **Comunitarismo e capital social**: convergências. Revista Debates, 2015. Disponível em: <seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/download/54911/34730>. Acesso em: 14 nov. 2016.

SÊDA, Edson. In CURY, Munir (Coord.) **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: comentários jurídicos e sociais. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante da. **Controle social das políticas públicas no Brasil**: Caminho para uma efetiva democracia. 2012. 147 f. Dissertação (Programa de Dissertação de Pós Graduação em Direito Constitucional na Universidade de Fortaleza) - Unifor, Fortaleza, 2012. Disponível em: <<http://http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp135433.pdf>>. Acesso em: 22 set. de 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Marcelo Gomes. **Manual do promotor de justiça da infância e juventude**. Florianópolis, Ministério Público, 2008.

SILVA, Sivaldo Pereira da. **Estado, democracia e internet**: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. 2009. 425 f. Tese (Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/5211/1/Sivaldo-Silva.pdf>>. Acesso em: 24 de out. 2016.

SOARES, Judá Jessé de Bragança. **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. Munir Cury (Coord.). 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SODRÉ, Jorge Irajá Louro. **Direitos sociais e políticas públicas**: a dificuldade de efetivação. Viçosa: Revista de Direito 2015, p. 235-254, v. 7.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. Porto Alegre: Sociologias, jul/dez 2006, p. 20-45, nº 16.

SOUZA, Luiz Carlos Pereira de. Atitude Interdisciplinar: virtude e força nas realidades cotidianas. In: FAZENDA, Ivani (Org.). **A virtude da força nas práticas interdisciplinares**. Campinas: Papirus, 1999.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. **Participação e controle social**. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. **Gestão pública intersetorial**: sim ou não? Comentários de experiência. São Paulo: Serviço Social & Sociedade, mar. 2006, p. 133-141, n. 85.

STEVENSON, T. **Communities of tomorrow**. Futures, 2002, v. 34, p. 735-744.

TAVARES, José de Farias. **Comentários ao estatuto da criança e do adolescente**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas**. Bahia: AATR, 2002.

TEJADAS, Silvia da Silva. **Juventude e ato infracional**: as múltiplas determinações da reincidência. Porto Alegre, Edipucrs, 2007.

THEODOULOU, Stella Z. The contemporary language of public policy: A starting point. In: _____; CAHN, Matthew A. (Org.). **Public policy: The Essential Readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

VASCONCELOS, Hélio Xavier. Do direito à educação, à cultura, ao esporte e lazer. In: CURY, Munir (Coord.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 203-205.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Introdução ao estudo do direito**. São Paulo: Atlas, 2004.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito da criança e do adolescente**: Coleção Resumos Jurídicos. Florianópolis: Ed. OAB/SC, 2006, vol. 5.

_____. **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os direitos da criança e adolescente**. São Paulo: Ltr, 1999.

_____; OLIVEIRA, Luciene de Cássia Policarpo. **Educação versus punição**: a educação e o direito no universo da criança e do adolescente. Blumenau: Nova Letra, 2008.

_____. Humanismo e infância: a superação do paradigma da negação do sujeito. In: MEZZARROBA, Orides (Org.). **Humanismo Latino e Estado no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, Treviso: Fondazione Cassamarca, 2003, p. 439.

VIANNA, Guaraci de Campos. **Direito infanto-juvenil**: Teoria, prática e aspecto multidisciplinares. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.E

VIEIRA, L. **Cidadania e globalização**. Rio De Janeiro: Record, 2004.

WEBER, Max. **Conceitos sociológicos fundamentais**. Edições 70. São Paulo: 1997.

ANEXO A - QUESTIONÁRIO 1**QUESTIONÁRIO RESPONDIDO PELOS PRINCIPAIS AGENTES PÚBLICOS
ENVOLVIDOS NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO**

1. Órgão ao qual está vinculado:
2. Qual a sua formação?
3. Qual sua função?
4. Há quanto tempo exerce sua função:
05. Na sua avaliação, qual órgão vem estabelecendo as diretrizes da política de atendimento à criança e ao adolescente no município?
06. Quais os principais problemas na área da criança e adolescente na cidade do Crato?
 - () família disfuncional
 - () consumo de drogas ilícitas
 - () consumo de álcool
 - () violência doméstica
 - () falta de espaços de lazer
 - () preconceitos raciais
 - () dificuldades econômicas das famílias
 - () más condições de saúde
 - () mas condições das escolas
 - () outro: dificuldades na atuação da rede de proteção municipal.
07. No seu entender, o CMDCA teve capacidade nos últimos anos de articular os diferentes setores responsáveis por garantir os direitos das crianças e adolescentes no município?
08. De que forma acontece a relação do órgão em que você atua com o CMDCA?
09. Qual a avaliação que você faz dessa relação?
10. No seu entender, existe uma relação articulada entre os diversos setores promotores das políticas sociais básicas no sentido de melhor assegurar os direitos das crianças e dos adolescentes na cidade do Crato?
11. Na sua opinião, quais são os desafios e perspectiva da política de atendimento a criança e ao adolescente na cidade do Crato?

ANEXO B - QUESTIONÁRIO 2

QUESTIONÁRIO RESPONDIDO PELOS MEMBROS DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE (CMDCA), DO MUNICÍPIO DO CRATO

1. No CMDCA você representa:

O Executivo Municipal Uma Organização da Sociedade Civil

2. Tempo de trabalho/atividade no Executivo Municipal ou Organização:

3. Escolaridade: Ensino Fundamental Completo Incompleto

Ensino Médio Completo Incompleto

Ensino Superior Completo Incompleto

Pós-Graduação Qual?.....

4. Há quanto tempo participa do CMDCA:

5. Ao iniciar a sua participação no CMDCA, você tinha alguma formação anterior sobre as atribuições de um Conselheiro?

Nenhuma Pouca Razoável Muita

Qual?

6. Na condição de conselheiro(a) você conseguiu ampliar seus conhecimentos sobre suas atribuições no CMDCA através de:(múltipla escolha)

Participação no próprio conselho Leituras Curso de capacitação

Participação em comissão do conselho Participação em outro órgão

7. Sua participação como conselheiro nas reuniões, através de opiniões, questionamentos e outras formas foi:

Nenhuma Baixa Média Alta Muito alta

8. Como você caracteriza as reuniões do CMDCA?

Participativas

Centralizadas pelo presidente

Centralizadas por alguns conselheiros

()

Outra:.....

9. Como você se coloca em relação à forma de funcionamento do CMDCA?

Totalmente favorável Favorável com algumas restrições

Bastante desfavorável Totalmente desfavorável

10. No seu entender, a quem cabe, por lei, estabelecer diretrizes da política de atendimento à criança e ao adolescente no município?

- Ao governo municipal
- Ao governo, ao legislativo e ao judiciário
- Ao CMDCA
- Ao CMDCA e à sociedade civil
- Ao CMDCA e ao governo

11. Na sua avaliação, quem de fato vem estabelecendo as diretrizes da política de atendimento à criança e ao adolescente no município?

.....

12. Quais os principais problemas na área da criança e adolescente na cidade do Crato?

- família disfuncional
- preconceitos raciais
- consumo de drogas ilícitas
- dificuldades econômicas das famílias
- consumo de álcool
- más condições de saúde
- violência doméstica
- mas condições das escolas
- falta de espaços de lazer
- outro:

13. No seu entender, o CMDCA teve capacidade nos últimos anos de articular os diferentes setores responsáveis por garantir os direitos das crianças e adolescentes no município?

14. Como você define a relação do CMDCA com os órgãos públicos abaixo relacionados:

- Com o Governo Municipal.

.....

- Com o Poder Judiciário.

.....

- Com o Ministério Público.

.....

- Com o Conselho Tutelar.

.....

15. O CMDCA vem desenvolvendo parcerias com outros Conselhos de políticas sociais com a finalidade de melhor assegurar os direitos sociais básicos da criança e do adolescente? Quais e como se realizam?

- Conselho Municipal de Assistência Social

.....

- Conselho Municipal de Saúde

.....

- Conselho Municipal de Educação

.....

- Outro:

.....

16. O CMDCA vem realizando parcerias com outros segmentos da comunidade? Quais e como?

.....

17. Na sua opinião, quais são os desafios e perspectiva da política de atendimento a criança e ao adolescente na cidade do Crato?

ANEXO C - TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO**TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO**

(OU TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO)

Pelo presente termo, declaro que fui esclarecido(a), de forma clara e detalhada, livre de qualquer forma de constrangimento e coerção, dos objetivos, da justificativa, dos questionamento a que serei submetido(a), desconfortos e benefícios do presente Projeto de Pesquisa, todos acima listados.

Fui, igualmente, informado(a):

- da garantia de receber resposta a qualquer pergunta ou esclarecimento a qualquer dúvida acerca dos procedimentos, riscos, benefícios e outros assuntos relacionados com a pesquisa;
- da liberdade de retirar meu consentimento, a qualquer momento e deixar de participar do estudo;
- da segurança de que não serei identificado(a) e que se manterá o caráter confidencial das informações relacionadas com a minha privacidade;
- do compromisso de me ser proporcionada informação atualizada obtida durante o estudo, ainda que esta possa afetar a minha vontade em continuar participando.

Data: ____/____/2016

Nome do entrevistado: _____

Assinatura do entrevistado: _____

OBS.: O presente documento será assinado em duas vias, de igual teor, ficando uma via em poder do entrevistado e outra com o Pesquisador responsável.