

A PROTEÇÃO À INFÂNCIA ATRAVÉS DO CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.

*Matheus Silva Dabull¹
Patrícia Adriana Chaves²*

Resumo: As políticas públicas direcionadas às crianças e adolescentes tiveram um profundo avanço nos últimos anos, isso se deve a articulação do sistema de garantia de direitos e das políticas socioassistenciais implementadas pelo governo federal. No entanto, mesmo com a proteção alcançada, a cultura menorista permanece enraizada no seio da sociedade brasileira, mantendo práticas de exclusão contra a população infanto-juvenil. A superação do menorismo e da situação irregular no ordenamento jurídico brasileiro, fez da sociedade um agente ativo de proteção aos direitos e garantias das crianças e adolescentes, pautados pela proteção integral e pela prioridade absoluta nas políticas públicas. Nesse sentido, a rede de atendimento instituída pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei 8.069 de 90 - Estatuto da Criança e do Adolescente - atua de forma descentralizada, tendo como diretrizes a democracia participativa e a municipalização do atendimento. A base dessa rede constitui-se no âmbito do município pelo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar e o Fundo de Direito da Criança e do Adolescente (FDCA). O presente artigo tem como objetivo geral abordar a atuação dos Conselhos de Direito da Criança e Adolescente como espaços públicos de cidadania no que concerne o Direito da Criança e do Adolescente. Os objetivos específicos são: analisar a deliberação e o atendimento das políticas públicas para a infância pelos Conselhos de Direitos e, passando, a compreender o Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA), enquanto fonte de fortalecimento dos processos de gestão das políticas públicas locais. A base teórica utilizada foi baseada na Teoria da Proteção Integral que reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. O método de abordagem utilizado foi o dedutivo e o método de procedimento, monográfico com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chaves: Conselho de Direito. Fundo de Direito da Criança e do Adolescente. Políticas Públicas.

¹ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), integrante do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens (GRUPECA/UNISC) e do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social (UNISC). Participante do projeto de pesquisa "A violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes e as políticas públicas: a imperiosa análise do problema para o estabelecimento de parâmetros de reestruturação do combate às violações aos direitos infanto-juvenis" (CNPQ). Advogado. E-mail: mdabull@yahoo.com.

² Graduanda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Integrante dos Grupos de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens do Núcleo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social (GRUPECA/UNISC). Participante do projeto de pesquisa "A violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes e as políticas públicas: a imperiosa análise do problema para o estabelecimento de parâmetros de reestruturação do combate às violações aos direitos infanto-juvenis" (CNPQ). patriciachaves01@gmail.com.

Abstract: The public policies that aims children and adolescents had a profound advancement in the recent years, due to the articulation between the system rights' guarantee system and social assistance policies implemented by the federal government. However, even with the protection achieved, the "menorista's" culture remains rooted in Brazilian society, keeping excludable practices against children and adolescents. The overcoming of menorismo's culture and the irregular situation doctrine made the society as an active agent in the pursuit of children's and adolescent's rights and guarantees, guided by the full protection and absolute priority in public policies. In this sense, the service's network, created by the Federal Constitution of 1988 and Law 8069 of 1990 - Statute of Children and Adolescents - operates in a decentralized way, based in the guideline of participative democracy and decentralization of care. The basis of this network is constituted in the municipalities, by the Council for the Rights of Children and Adolescents, and the Guardian Council Fund Rights of Children and Adolescents (FDCA). This article aims to describe the work of the Councils for the Rights of Children and Adolescents as public spaces of citizenship regarding the Right of the Child and Adolescent. The specific objectives are: to analyze the deliberation and care of public policies for children by the Councils of Rights and passing, to understand the background of the Fund of Rights of Children and Adolescents (FDCA), as a source of a strengthening management processes of public policies locations. The theoretical basis was settled on the Theory of Integral Protection, that recognizes children and adolescents as subjects of rights. The method of approach used was the deductive method, and monographic mixed with bibliographical technics as procedure methods.

Keywords : Board of Law. Fund Rights of Children and Adolescents. Public Policy.

Introdução

Não há como negar o avanço nos resultados das políticas públicas voltadas à população infanto-juvenil nos últimos anos, isso se deve graças à articulação do sistema de garantia e das políticas socioassistenciais implementadas. No entanto, mesmo com a proteção alcançada, ainda persistem práticas de exclusões por parte de pessoas e instituições.

Com a superação do menorismo e da situação irregular no ordenamento jurídico brasileiro, além dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, a sociedade civil foi chamada a atuar diretamente na proteção e garantia dos direitos de crianças e adolescentes, pautados pela proteção integral e pela prioridade absoluta nas políticas públicas. Nesse sentido, a rede de atendimento instituída pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente, atua de forma descentralizada, tendo como diretrizes a democracia participativa e a municipalização do atendimento.

Ao se vincular a vontade política do chefe do Poder Executivo municipal agora diretamente ao Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, a postura desse ente federado sofreu alterações, tendo como principal modificação uma maior responsabilidade na execução das políticas públicas direcionadas à população infantil e, conseqüentemente, uma maior atenção para com o orçamento destinado a essas políticas. Desta forma, pode-se afirmar que a rede de atendimento no âmbito do município tem como base o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, sendo este responsável pela deliberação e controle das políticas públicas.

Nesse sentido, considerando a necessidade de verbas para a execução de políticas públicas específicas como a saúde e a educação, a Lei nº 4.320/64 possibilitou a criação de fundos especiais com esse objetivo, criando-se, então, a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente o Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA).

O presente artigo aborda, portanto, a relevância do Conselho de Direito da Criança e do Adolescente enquanto espaço de participação da sociedade civil quando se trata dos direitos desses, sendo o FDCA uma fonte viabilizadora das ações e responsabilidades dos Conselhos. O método de abordagem utilizado é o dedutivo e como método de procedimento o monográfico e documental.

1. Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e a deliberação das políticas públicas à infância.

O Direito da Criança e do Adolescente é resultado dos movimentos sociais da década de 1980 que reivindicavam o fim do regime ditatorial bem como o estabelecimento do regime democrático. Como resultado dessa intensa manifestação da sociedade organizada, teve a instituição da Assembléia Nacional Constituinte que, na Constituição Federal de 1988, instalou a democracia, os direitos fundamentais e seus mecanismos de garantia, determinando ainda a participação da sociedade na gestão administrativa do Estado.

A forma específica de mobilização popular, com espaços e identidades próprios dos movimentos de base, foi capaz de criar uma forma inovadora de atuação política e, de certa forma, sinalizou o amadurecimento político da sociedade, especialmente após o período da ditadura, no qual as relações sociais são medidas pelo reconhecimento de direitos e representação de interesses comuns, levando à abertura dos espaços

públicos como espaços de permanente negociação. (BONELLA, HERMANY, 2008, p.5).

Tal participação conquistada pela população não se restringe somente a escolha dos representantes para os Poderes Legislativo e Executivo, mas também significa a participação direta na formulação e controle de políticas públicas. Nesse sentido surgem os conselhos gestores de políticas públicas.

A Constituição deve assumir a posição de supremacia, informando não somente os mecanismos tradicionais de solução de conflitos, representados pela prestação jurisdicional oficial, mas também estendendo seus efeitos para toda a sociedade, como sujeito ativo no controle das decisões públicas e na produção do Direito, objetivando a obtenção do consenso. (HERMANY, 2007, p. 80)

Contudo, falar em participação da população na política remete diretamente a discussão sobre a democracia. No Brasil é exercida de três maneiras, a democracia representativa, a mais expressiva dentre as formas de participação política na qual os mandatários dos Poderes Executivo e Legislativo são eleitos pelo voto popular; a democracia semi-direta traduzida pelos institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular previstos respectivamente no art. 14, I, II e III da Constituição Federal; e democracia participativa representada pela participação da sociedade civil na formulação de políticas e controle das ações governamentais.

Apesar da crítica por parte de representantes eleitos para cargos no Executivo e no Legislativo, é clara a legitimidade da representação popular nestes espaços. Este argumento geralmente está associado a governantes que

[...] tratam os Conselhos como um espaço menor da política, criado sem legitimidade porque não submetido ao processo eleitoral [...]. O questionamento da autoridade dos Conselhos por parte dos políticos reflete a resistência da parte deles em aceitar o registro de quadros participativos no espaço da política. (SIERRA, 2002, p. 3).

Assim, apesar das dificuldades enfrentadas para a afirmação desse espaço legítimo de integração, garantido constitucionalmente, cabe aos Conselhos exercer o poder político de forma adicional a aqueles representantes eleitos pela democracia representativa.

Paralelamente com as demais conquistas sociais, com a Constituição Federal de 1988, crianças e adolescentes brasileiros alcançaram o status de sujeitos de

direito. Adiantando-se a Convenção Internacional dos Direitos da Criança da ONU, a Carta Magna, em seu artigo 227, adota definitivamente a teoria da proteção integral.

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).

Rompendo com uma cultura política de tratamento paternalista e segregador para com a infância, a teoria da proteção integral estabelece a tríplice responsabilidade compartilhada entre família, sociedade e Estado, reconhecendo igualmente crianças e adolescentes na condição peculiar de pessoas em desenvolvimento que devem ter proteção e direitos assegurados com prioridade absoluta.

Com o advento da Lei n. 8.069 de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente que trouxe significativas mudanças no tocante à participação da sociedade civil na efetivação dos direitos de crianças e adolescentes. Incorporando conceitos constitucionais (Artigo 204, I e II da CF/88), este Estatuto criou instrumentos para que a sociedade, aliada a outros atores como o Judiciário, possa dividir a responsabilidade na criação e exigir do Estado a execução de políticas que garantam direitos a crianças e adolescentes.

Neste contexto:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;
II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organização representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;
III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;
IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; [...]
(BRASIL, 1990).

O referido artigo estabelece o princípio da descentralização, apontando a importância do âmbito local no diagnóstico e criação de ações que assegurem a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes. A formação paritária dos Conselhos também enfatiza esse aspecto, na medida em que as demandas são

trazidas pela sociedade, e por outro lado, o Poder Executivo, através de suas secretarias, obriga-se a providenciar uma resposta a estas demandas.

No sentido mais amplo, os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente constituem-se no espaço onde os representantes governamentais nomeados pelo chefe do executivo e os representantes eleitos pelo Fórum Nacional do Direitos da Criança e do Adolescente podem participar, além da participação popular nas audiências públicas. Neste sentido, a competência dos conselheiros e a qualidade de sua atuação estão diretamente associadas a sua capacidade de se relacionar com o universo infanto-juvenil, refletir sobre suas necessidades, e a capacidade de transmitir as questões para a posterior deliberação de soluções. (CUSTÓDIO, VERONESE, 2012).

Além da “[...] conscientização da co-responsabilidade e a compreensão do binômio dever-direito,” [...] e da obrigação em criar e fiscalizar as políticas públicas em relação à infância cabe igualmente aos Conselhos a realização das Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente, espaço instrumental ideal para a verificação do que foi efetivamente feito pelo Conselho. A obrigatoriedade da realização desta Conferência torna-o um recurso importante de pressão da sociedade sobre o governante e uma forma de fiscalização sobre o próprio Conselho. (MORAE; BRANCO; LONTRA, 2010, p. 70).

Assim, o Conselhos

[...] fundamentam suas bases em dois grandes eixos, um que estabelece mecanismos jurídicos com objetivo de garantir o cumprimento dos direitos elencados na Carta Constitucional e outro referente à proposição de uma nova política de atendimento para crianças e adolescentes, pautadas na descentralização, municipalização e participação da sociedade civil. É neste novo roteiro legal de participação cidadã que surgem os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, órgãos paritários, com poder deliberativo e controlador. Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente abraçam os desafios constitucionais de descentralização, municipalização e participação, garantidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, artigo 88, incisos I e II. (CLAUDINO, 2007, p. 2).

Nessa perspectiva, os conselhos estabelecidos nos níveis municipal, estadual e federal acabam destinando maior atenção no âmbito municipal, uma vez que, pela maior proximidade das demandas sociais, possui vantagem para a proposição e fiscalização de políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes.

O Conselho é formado, em sua metade, por membros da sociedade civil e, pela outra metade, por representantes governamentais, estabelecendo um modo de

gestão deliberativo e, ao mesmo tempo, vinculante. A característica fundamental desse aspecto é que promove o diagnóstico, estabelece diretrizes para sua solução e, por fim, une as ações dos gestores do Poder Executivo a tais decisões.

Neste contexto,

[...] apesar da limitação imposta pela democracia representativa, a participação é prevista e não se pode negar que a legislação garante aos Conselhos de Direitos não só o controle na execução de políticas, mas, além disso, garante o potencial decisório na elaboração das mesmas por meio da participação; eis, aqui, o ponto no qual está centrada a legitimidade do potencial deliberativo. O reconhecimento legal, portanto, do poder deliberativo dos Conselhos de Direitos pautou-se no princípio da participação e da paridade. (CLAUDINO, 2007, p. 5).

O orçamento destinado à efetivação das decisões do Conselho é outro ponto delicado no que tange a aspiração política dos partidos que detém gestão naquele período, além de desconhecer as atribuições inerentes aos Conselhos, responsabilizando tal negligência a seus assessores e secretários. Resta, portanto o entendimento de que as obrigações governamentais devem ser lastreadas através da dinâmica principiológica:

A previsão do estadista consiste na sabedoria e na moderação que ele devota ao presente: esse presente não está aí com vista a um futuro de outra espécie, mas, na hipótese mais favorável, a um futuro que se mantém igual a ele e precisa justificar-se a si mesmo hoje, tanto quanto naquele futuro. A duração é um efeito secundário do bem atual, válido para sempre. A ação política possui um intervalo de tempo de ação e de responsabilidade maior do que aquele da ação privada, mas, na concepção pré-moderna, a sua ética não é nada mais do que uma ética do presente, embora aplicada a uma forma de vida de duração mais longa. (JONAS, 2006, p. 54).

Importante salientar que o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente possui uma característica única, a de se vincular aos demais Conselhos Gestores, pois a criança e o adolescente devem ser prioridade em todas as políticas setoriais.

Em cada política especificamente o público infanto-juvenil deve ser absolutamente priorizado e a ele reservado a proteção integral, isto é, nenhuma ação poderia – por definição – lhe ser dirigida de forma isolada ou fragmentada, mas sim articulada com todo o conjunto de políticas para garantir os direitos integralmente. Considerando que diversas políticas setoriais têm conselhos próprios, a relação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente com os demais conselhos passa a ser um dos pontos centrais de sua ação. (MORAES, 1999, p. 122).

Enfim, [...] “é necessária uma cultura política forte oportunizando aos cidadãos uma participação própria no papel do sistema político atual, favorecendo a transparência e participação ao mesmo tempo em que melhora a qualidade da democracia” [...]. (SCHIMIDT, 2008, 23-24). Entretanto, apesar dos direitos conquistados e da garantia da participação da população nos mecanismos de manutenção destes direitos, percebe-se diversas dificuldades para esta garantia.

2. O atendimento das políticas públicas para a infância pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente

O artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe sobre a política de atendimento que se realiza “através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios” (BRASIL, 1990). O fluxo de tais articulações é primordial para concretização e efetivação das políticas públicas de atendimento à crianças e adolescentes, mensurada sua qualificação através do monitoramento, diagnóstico, controle e avaliações periódicas.

Diante do fluxo de tais articulações intersetoriais destaca-se que tais políticas estabelecem-se sobre dois alicerces principais, a hierarquia e complementaridade é um dos princípios, que, conforme Costa (1994) destaca o município como centro para concretização da estrutura que será articulada, alcançando os Estados e Distrito Federal, atingindo por fim a união e, por conseqüência a ligação intersetorial à sociedade civil. Nessa perspectiva, cabe destacar mudanças na aplicação das políticas institucionais a crianças e adolescentes, uma vez que reorganizou as matrizes de atendimento com o condensado compartilhamento de responsabilidades governamentais, de diversos âmbitos e, a sociedade civil, desestruturando finalmente com a perspectiva do menorismo e a situação irregular. (CUSTÓDIO, 2009)

O artigo 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente traça o que deve ser estabelecido através da articulação intersetorial de atendimento:

- I - políticas sociais básicas;
- II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;

- III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;
- V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.
- VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;
- VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos. (BRASIL, 1990)

Observação se deve no que diz respeito à supletividade destacada no inciso II, que não mais possui tal caráter, pois, após a implementação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social, constitui-se política pública básica, estabelecendo-se:

[...] de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades sócioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. (MDS, 2004)

Da mesma forma, o inciso III também está inserido na atual política socioassistencial, de modo especial de política de proteção no Sistema Único de Assistência Social para Crianças e Adolescentes, inserido num contexto de vulnerabilidade e violação de direito, distanciando-se dos serviços de média e de alta complexidade. (MDS, 2004)

O inciso V encontra-se desassociado com princípios constitucionais, uma vez que não estabelece proteção jurídico-social através de políticas públicas de Estado, exemplo disso são as Defensorias Públicas, tão responsáveis quanto às entidades de defesa. Já com relação aos incisos VI e VII, alcançaram limites até então não atingidos, atribuídos ao Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (MDS, 2006). E, de igual forma, através da Lei n. 12.010 de 3 de agosto de 2009, Lei de Adoção. (BRASIL, 2009)

Partindo dessa análise tem-se que o artigo apresenta de forma geral os espaços de atuação dos atores responsáveis pelos objetivos dispostos no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Constituição Federal, não atribuindo interpretação intervencionista, mas sim, estratégias agindo em conjunto com a sociedade e o

Estado. Destaca-se ainda sua generalidade, visto que permite que cada ente da federação formule suas próprias ações, desde que respeitados os procedimentos da política de atendimento.

Já o artigo 88, do Estatuto da Criança e do Adolescente, estabelece as estratégias de políticas de atendimento:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

- I - municipalização do atendimento;
- II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;
- III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;
- IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;
- V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;
- VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei;
- VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (BRASIL, 1990)

Observa-se diante das diretrizes, o surgimento dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, o qual se destaca como um dos principais instrumentos garantidor de direitos, promovendo políticas públicas e fiscalizando ações do Poder Público, regulado pela descentralização das articulações político-administrativas.

O Sistema de Garantias de Direitos, o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, proporcionam mudanças importantes na participação da sociedade no controle e efetivação do acesso e garantia dos direitos da criança e do adolescente de um modo geral. Nesse aspecto destaca-se o artigo 204, inciso II o qual estabelece atuações governamentais no âmbito das políticas socioassistenciais da seguridade social em conjunto com o artigo 195, estabelecendo subsídios orçamentários, bem como outros meios de custeio, onde terão “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações

em todos os níveis” (BRASIL, 1988), concretizando-se o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente como uma ferramenta na qual a sociedade, bem como outros atores, pode comprometer-se na participação de políticas, assim como exigir dos entes da federação a criação, efetivação e avaliação de políticas garantidoras de plena cidadania às crianças e adolescentes.

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, garantindo instrumentos de fiscalização e controle, amparando as exigências da sociedade quanto à efetivação das políticas com qualidade e em quantidade adequadas. (CUSTÓDIO, 2009, p. 37)

O Estatuto da Criança e do Adolescente baseia-se em dois pilares, o primeiro com propósito de desenvolver uma política de atendimento, com lastros na descentralização, municipalização em conjunto com a sociedade civil. O outro, sustentado por diretrizes jurídicas com vistas no cumprimento e na garantia do acesso universal a direitos constitucionais. Assim, estes dois grandes pilares dão fôlego inovador à participação da sociedade e ao surgimento dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, mantendo fluxo de informações com os demais entes controladores. Portanto, o artigo 88, incisos I e II possibilita que os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, tenham como premissa maior, a descentralização, a municipalização e, com a participação cidadã. (CLAUDINO, 2007)

Dentre as principais competências do Conselho constitui emanar e fiscalizar políticas públicas básicas e especiais, inclusive em atuações governamentais e não governamentais no âmbito do atendimento de crianças e adolescentes. Portanto, dispõe da criação de políticas públicas especiais direcionadas especificamente a determinada comunidade, tratando da realidade local de modo a atingir mais facilmente o objetivo além de melhor demonstrar diagnósticos e promover soluções adequadas através do oferecimento de políticas de atendimento. (CUSTÓDIO, 2009)

De modo simplificado, a competência dos Conselhos são elencadas desde o planejamento, elaboração, definir e fiscalizar as políticas e suas diretrizes nos três entes federados, a formulação de normas e a impulsão de políticas sociais de garantia aos direitos de crianças e adolescentes, a gestão do Fundo da Infância e

Adolescência, assim como o controle e a criação de orçamentos públicos direcionados à política de atendimento e ainda, o credenciamento de entidades civis que promovam atendimento. (FISCHER, 2007)

Dentre as atribuições dos Conselhos municipais, ainda compete à elaboração de políticas públicas locais, eleições para conselheiros em cada município, cadastrar entidades governamentais e não governamentais que atendem os direitos da criança e do adolescente além de promover ações integradas com Conselho Tutelar e o sistema de justiça. Ainda, atuam diretamente promovendo prioridade absoluta do que diz respeito à participação no plano orçamentário municipal, de modo a garantir recursos necessários para a efetivação de políticas públicas.

Da mesma forma, devem convocar e realizar as Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente em cada período de 3 anos, de acordo com a Resolução n. 144 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA, 2011), momento no qual serve de avaliação da efetividade da administração pública. A Conferência tem caráter deliberativo e subsidia os Conselhos de Direitos para o exercício de sua função de controle.

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. (CUSTÓDIO, VERONESE, 2009, p. 145)

Compete ainda ao Conselho, controlar e fiscalizar as políticas de enfrentamento e eliminação de qualquer forma de trabalho infantil, conforme artigo 88 do Estatuto em seu inciso III responsabilizando pela elaboração e implementação de ações específicas de políticas de atendimento. (BRASIL, 1990). Portanto, ao Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente emerge o compromisso de elaborar os planos municipais de políticas públicas com diagnóstico no âmbito local destacando a identificação, notificação e cadastramento nos casos de violação de direitos.

Essa ferramenta não sucumbe essencialmente a mero mecanismo de gerência, mas de meio de aumentar o fluxo de informações interinstitucionais, estreitando relações entre os responsáveis pela aplicação de políticas e atores sociais, fortalecendo as políticas públicas na focalização de seus objetivos. Assim, se concretiza através dos Conselhos de Direitos uma cultura específica e local

auferida com base em dados palpáveis para aplicação de políticas públicas exclusivas. (SOUZA, 2011).

3. O Fundo de Direito da Criança e do Adolescente – FDCA.

O Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente foi criado de forma a viabilizar as ações e responsabilidades dos Conselhos da Criança e do Adolescente, ficando vinculado a estes. As formas de origem dos recursos do FDCA incluem as multas judiciais inseridas pelo artigo 213 do Estatuto da Criança e do Adolescente advindas dos Termos de Ajustes de Conduta (TAC) estabelecidos pelos Ministérios Públicos, da contribuição de dedução do imposto de renda de pessoas jurídicas e físicas, conforme o artigo 260 também do Estatuto, assim como de recursos oriundos de dotação orçamentária ou repasse da União, estados e municípios de acordo com o Parágrafo Único do artigo 261, sendo as transferências intergovernamentais e os resultados de rentabilidade nas aplicações também podem compor o Fundo. (CUSTÓDIO, VERONESE, 2012, p.62).

A Resolução nº 137, de 21 de janeiro de 2010, do CONANDA, regulamenta da seguinte forma:

Art. 7º O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente não deve possuir personalidade jurídica própria e deve utilizar o mesmo número base de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) do Órgão ou da Secretaria à qual for vinculado por lei, conforme dispõe o art. 2º da presente Resolução.

§ 1º Para garantir seu status orçamentário, administrativo e contábil diferenciado do Órgão ao qual se encontrar vinculado, o CNPJ do Fundo deverá possuir um número de controle próprio.

§ 2º O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente deve constituir unidade orçamentária própria e ser parte integrante do orçamento público.

Estando o FDCA vinculado ao Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, é este quem fixa os meios de utilização do orçamento a ele pertinente, conforme disposto no art. 9º, inciso VII, da Resolução nº 137,

Art. 9º. Cabe ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, em relação aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, sem prejuízo das demais atribuições:

VII - monitorar e avaliar a aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, por intermédio de balancetes trimestrais, relatório financeiro e o balanço anual do fundo dos Direitos da Criança e do

Adolescente, sem prejuízo de outras formas, garantindo a devida publicização dessas informações, em sintonia com o disposto em legislação específica;

Cabe salientar que os subsídios do FDCA não devem ser usados como recursos para políticas de atendimento, uma vez que o Poder Público dispõe de recursos às políticas públicas através de previsão orçamentária e, da mesma forma por organizações não governamentais, ou seja, os recursos para as políticas de atendimento à criança e ao adolescente devem ter origem nos respectivos orçamentos setoriais. Portanto, o FDCA destina-se a financiar as ações de planejamento, controle e avaliação das políticas públicas por parte dos Conselhos de Direitos. Deve, portanto, atender os critérios indicados nos artigos 15 e 16 da Resolução já referida anteriormente.

Nesse entendimento, dispõe o conselho das seguintes imputações com relação ao FDCA:

- a) Elaborar o Plano de Ação e o Plano de Aplicação dos recursos do Fundo; este último deverá ser submetido pelo prefeito à apreciação do Poder Legislativo (CF, art. 165. parágrafo 5º);
- b) Estabelecer os parâmetros técnicos e as diretrizes para aplicação dos recursos;
- c) Acompanhar e avaliar a execução, desempenho e resultados financeiros do Fundo;
- d) Avaliar e aprovar os balancetes mensais e o balanço anual do Fundo;
- e) Solicitar, a qualquer tempo e a seu critério, as informações necessárias ao acompanhamento, ao controle e à avaliação das atividades a cargo do Fundo;
- f) Mobilizar os diversos segmentos da sociedade no planejamento, execução e controle das ações do Fundo;
- g) Fiscalizar os programas desenvolvidos com os recursos do Fundo. (VIAN, MELLO, BOEIRA, 2002, p. 34).

O Ministério Público, por sua vez, deve fiscalizar a aplicação do orçamento do FDCA em conformidade com o artigo 260, § 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990). O diagnóstico, monitoramento, planejamento, avaliação das políticas públicas e o desenvolvimento das capacidades dos atores envolvidos no sistema de garantias de direitos, ficam sob responsabilidade dos recursos advindos do FDCA. (CUSTÓDIO, 2009).

A fiscalização e controle conjunto da política de atendimento e da aplicação dos recursos do Fundo da Infância e da Adolescência encontram sentido na medida em que se reconhece o princípio da integração operacional do sistema. Além disso, cabe ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente identificar nas ações governamentais o conjunto de recursos destinados para a política de atenção

à criança e ao adolescente, avaliando o grau de prioridade estabelecido na distribuição dos recursos públicos, monitorar a implementação das diretrizes emanadas pelas Conferências de Direitos da Criança e do Adolescente e contribuir na avaliação dos programas de atendimento.

Com relação aos tributos devem estes, no caso da elaboração das políticas públicas para infância, servir de instrumento para a garantia de direitos dessa população. Por essa razão é que a utilização dos tributos como forma de realização dos direitos fundamentais constitucionais, de seus valores, justifica-se e classificam-se de acordo com quatro critérios, quais sejam, (1) o valor constitucional perseguido; (2) o aspecto da norma do qual é decorrente; (3) a interferência que causará no comportamento de seus destinatários e; (4) a interferência na carga tributária. (GOUVÊA, 2013)

Por esse viés é reconhecido ao legislador tributário, tanto pela lei, jurisprudência ou doutrina, a possibilidade de por meio de sua atividade legislativa fomentar ou não comportamentos com o objetivo de beneficiar a coletividade, utilizando para tanto a tributação progressiva, regressiva ou, ainda, a concessão de benefícios ou incentivos fiscais. (BALEIRO, 2003)

Nesse sentido, ressalta-se a extra fiscalidade como forma de incentivo com vistas a implementar interesses públicos, desenvolvendo-se não apenas por meio de imposição tributária para o desestímulo de certas atividades, mas também por meio de isenções, imunidades e incentivos que vão, ao contrário, estimulá-las caso seja de interesse público. (RODRIGUES, 2005)

Esta característica referente à sua capacidade de estímulo e desestímulo de comportamentos com o objetivo de instigar situações de interesse social, político e econômico fora da lógica unicamente arrecadadora da extra fiscalidade, unifica-se com os objetivos constitucionais e compatibiliza-se com a quase totalidade de tributos, inclusive com o Imposto de Renda, aqui objeto de análise quando se fala em FDCA.

[...] a repartição dos recursos públicos deve contemplar os espaços mais próximos do cidadão, permitindo um exercício de competências administrativas de forma mais eficiente, além de viabilizar o eficiente controle social na definição e financiamento das políticas públicas. (HERMANY, 2012, p. 134)

Desta forma, de acordo com o artigo 170 da Constituição Federal, a Ordem Econômica tem por finalidade assegurar a todos uma existência digna, em concordância com a justiça social, o que por si só demonstra não haver incompatibilidade entre as normas tributárias indutoras e os impostos, tendo em vista que “[...] ambos se integram no objetivo da construção de uma sociedade livre, justa e solidária.” (SCHOUERI, 2005, p. 167).

Por essas razões é que o FDCA é entendido como instrumento de cidadania fiscal, para a promoção da cidadania de crianças e adolescentes por meio do exercício da solidariedade de forma participativa na elaboração de políticas públicas e destinação dos recursos.

Considerações Finais

O Fundo de Direitos da Criança e Adolescente merece importância, tendo em vista viabilizar a execução das políticas públicas à população, destacando a participação popular como fator relevante para o exercício da cidadania. Porém, esta participação ainda não é a adequada, dificultando a concretização dos objetivos constitucionais.

Nesse sentido, além da participação nos Conselhos Gestores, deve-se lembrar de que a dedução do Imposto de Renda pelos contribuintes também é uma forma concreta de participação popular e de exercício da cidadania das quais a própria sociedade será a maior beneficiada. É uma das formas por excelência atuação no espaço político, no qual o contribuinte decide para onde irá o recurso e controla sua efetivação.

Referências

ARRUDA, Angelo. *Administração Pública e tributação: a extrafiscalidade como instrumento de política pública de inclusão social no âmbito municipal*. 2007. 148 p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito –Mestrado) -Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2007. Disponível em: <http://www.unisc.br/portal/images/stories/mestrado/direito/dissertacoes/2007/angelo_arruda.pdf>. Acesso em 20 de out. de 2013.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade. Conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BALEEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BERTI, Flávio Azambuja. *Impostos: extrafiscalidade e não-confisco*. Curitiba: Juruá, 2004.

BONELLA, Danielle Soncini; HERMANY, Ricardo. *A dimensão educativa da participação popular no processo democrático*. Anais da I Jornada de produção científica em direitos fundamentais e Estado: a efetivação dos direitos fundamentais e a crise do Estado contemporâneo [CD-ROOM]. Criciúma: UNESCO, 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 out. 2013.

_____. Lei nº. 8.069, de 13 de outubro de 1990. *Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 18 out. de 2013.

_____. Lei nº 12.010, de 3 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm>. Acesso em 12 out. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social. 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>>. Acesso em 20 out. 2013.

_____. Resolução Nº137. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <<http://www.ceca.ba.gov.br/files/Resolucao%20n%20137.pdf>>. Acesso em 22 abr. 2014.

_____. Orientações técnicas: gestão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no SUAS. Brasília: MDS, 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/orientacoes-tecnicas-gestao-do-programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil-no-suas>>. Acesso em 03 nov. 2013.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

CLAUDINO, Cristiane Selma. *Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente: Precisando de Conselhos?* Anais da I Jornada de produção científica

em direitos fundamentais e Estado: a efetivação dos direitos fundamentais e a crise do Estado contemporâneo [CD-ROOM]. Criciúma: UNESCO, 2007.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. *Natureza e implantação do novo direito da criança e do adolescente*. In: PERREIRA, Tânia da Silva (Coord.). *Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei 8.069: "Estudos Sócio-Jurídico"*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose Petry. *Direito da criança e do adolescente: para concurso de juiz do trabalho*. 2. ed. São Paulo: EDIPRO, 2012.

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

_____; VERONESE, Josiane Rose Petry. *Crianças Esquecidas: o trabalho infantil doméstico no Brasil*. Curitiba: Multidéia, 2009.

GODOI, Marciano Seabra. *Tributo e solidariedade social*. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. *A extrafiscalidade no direito tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. *A extrafiscalidade no Direito Tributário e suas classificações*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1226, 9 nov. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9151>>. Acesso em: 29 out. 2013.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)*. São Paulo: Malheiros, 2002.

GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

HERMANY, Ricardo. *Município na constituição: Poder Local no Constitucionalismo Luso-Brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2012.

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

JONAS, Hans. *O princípio responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Rio de Janeiro: Contraponto/PUC-Rio, 2006.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Publio Caio Bessa. *Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Malheiros, 1993.

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

MORAES, Rodrigo Schoeller; BRANCO, Zelionara Pereira; LONTRA, Fabiane. *Planejamento e gestão sistêmicos com foco na saúde – otimização da rede de fornecimento de medicamentos: “case” do município do Rio Grande*. In: COSTA, Marli Marlei da; HERMANY, Ricardo. (Org). *Espaço local, cidadania e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

MORAIS, José Luiz Bolzan. *A ideia de Direito Social. O pluralismo jurídico de Georges Gurvitch*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

NABAIS, José Casalta. *Solidariedade Social, Cidadania e Direito Fiscal*. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Org.). *Solidariedade Social e Tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

RODRIGUES, Hugo Thamir. *A extrafiscalidade tributária como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais do ser humano frente à Lei de Responsabilidade Fiscal*. In: II Seminário Internacional sobre demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea. Porto Alegre: Evangraf, 2005.

SCHMIDT, João P. *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. p. 2324.

SCHOUERI, Luis Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SIERRA, Vânia Morales. *Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente: a inscrição de quadros participativos na política para crianças e adolescentes*, Civitas Revista de Ciências Sociais, Ano 2, n. 1, 2002. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/civitas/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/94/1675>. Acesso em: 09 nov. 2013.

SOUZA, Ismael Francisco de. *A erradicação do trabalho infantil e as responsabilidades do Conselho Tutelar no município de Florianópolis (dissertação)*. Disponível em: <<http://www.tede.ufsc.br/teses/PGSS0064-D.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2013.

TIPKE, Klaus. *Moral tributária do Estado e dos contribuintes*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012.

VIAN, Maurício, MELLO, José Carlos Garcia de, BOEIRA, Carlos. *Orçamento e fundo: fundo dos direitos da criança e do adolescente*. Brasília: Focus, 2002.

YAMASHITA, Douglas. *Princípio da Solidariedade em Direito Tributário*. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Org.). *Solidariedade Social e Tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.