

O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE NO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E SEU IMPACTO NA GESTÃO DESCENTRALIZADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN THE LAW OF CHILDREN AND ADOLESCENTS AND ITS IMPACT ON THE DECENTRALIZED MANAGEMENT OF PUBLIC POLICIES IN CONTEMPORARY BRAZIL

Ismael Francisco de Souza¹

Recebido em: 22/11/2017
Aceito em: 28/12/2017

ismael@unesc.net

Resumo: Os direitos fundamentais de crianças e adolescentes instituídos no ordenamento jurídico brasileiro a partir dos princípios e regras da Constituição brasileira de 1998, promoveu mudanças profundas nas formas de organização das políticas para crianças e adolescentes. O objetivo deste artigo é analisar o princípio da subsidiariedade, em sua dimensão vertical e horizontal, e suas relações com a gestão local descentralizada de políticas públicas realizadas pelos conselhos gestores destinadas a crianças e adolescentes. Verifica-se o princípio da subsidiariedade em duas dimensões incluindo a formulação e o controle social das políticas públicas para crianças e adolescentes. Conclui-se que somente pela prevalência da subsidiariedade vertical é possível a garantir dos direitos humanos de crianças e adolescentes em decorrência do princípio constitucional da prioridade absoluta que deve pautar todas as ações do Estado em suas obrigações com as políticas sociais que asseguram direitos fundamentais. O método de abordagem é dedutivo e o de procedimento analítico com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Criança. Adolescente. Descentralização. Subsidiariedade.

Abstract: The fundamental rights of children and adolescents established in the Brazilian legal system based on the principles and rules of the Brazilian Constitution of 1998, promoted profound changes in the forms of organization of policies for children and adolescents. The purpose of this article is to analyze the principle of subsidiarity in its vertical and horizontal dimension and its relations with the decentralized local management of policies carried out by the management councils for children and adolescents. The principle of subsidiarity in two dimensions, including the formulation and social control of policies for children and adolescents, is verified. It is concluded that only by the prevalence of vertical subsidiarity is it possible to guarantee the human rights of children and adolescents because of the constitutional principle of absolute priority that should guide all State actions in their obligations to social policies that ensure fundamental rights. The method of approach is deductive and that of analytical procedure with bibliographic and documentary research techniques.

Keywords: Human Rights. Child. Adolescent. Decentralization. Subsidiarity.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo aborda o princípio da subsidiariedade no Direito da Criança e do Adolescente e seu impacto na gestão descentralizada de políticas públicas no Brasil contemporâneo. O objetivo geral é estudar as características do princípio da subsidiariedade e suas relações com os princípios fundamentais do Direito da Criança e do Adolescente. Como objetivos específicos analisa o princípio

¹ Universidade do Extremo Sul Catarinense- UNESC – Criciúma – Santa Catarina - Brasil

da subsidiariedade, os fundamentos do Direito da Criança e do Adolescente no contexto da Teoria da Proteção Integral e a articulação da gestão descentralizada das políticas públicas de atendimento à crianças e adolescentes. O problema de pesquisa aborda como o princípio da subsidiariedade pode ser aplicado no contexto do Direito da Criança e do Adolescente.

O método de abordagem é dedutivo e o método de procedimento é analítico com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Utilizou-se os principais instrumentos normativos sobre os sistemas de políticas públicas, em especial destinados às crianças e adolescentes e assistência social.

2. AFINAL, DE QUE SUBSIDIARIEDADE ESTAMOS FALANDO?

Para compreensão de uma ordem geral do princípio da subsidiariedade é importante estabelecer sua dimensão. Assim, o princípio da subsidiariedade não se coloca como substituição, mas caracteriza-se como o que se pode denominar de socorro, ajuda ou auxílio em determinadas situações relativas às competências nos processos de formação das decisões políticas estatais. (HERMANY, 2012)

Nesse sentido, a subsidiariedade é “[...] princípio pelo qual as decisões, legislativas ou administrativas, devem ser tomadas no nível político mais baixo possível, isto é, por aquelas que estão o mais próximo possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas” (BARACHO, 1996, p. 92), estando diretamente vinculado à ideia de descentralização, presente na estrutura constitucionalmente estabelecida pelo Estado brasileiro ao optar pela federação e, também, pela democracia.

No entanto, a ideia de subsidiariedade não finda com a noção de distribuição de competência entre entes federados, o que elevaria a valorização dos municípios, mas busca uma noção de composição em público, estatal e sociedade. Esta ideia é o que se pretende contextualizar e problematizar, tendo em vista que na atual conjuntura do Estado brasileiro, as noções de federação e democracia constituem-se em importantes pilares para a garantia dos direitos humanos e fundamentais. Nesse sentido, há que se considerar delimitações conceituais da própria subsidiariedade, em termos de concepção para a sua afirmação enquanto princípio, para posteriormente verificar sua implicação no tocante aos direitos de crianças e adolescentes.

O princípio da subsidiariedade, numa abordagem constitucional, pode assumir diferentes matrizes e inúmeras aplicações práticas, especialmente em face da sua indeterminação de sentido, o que evidencia a importância da análise dos limites e potencialidades de sua concretização. De fato, a verificação concreta de sua aplicação muitas vezes mostra-se dissonante com a sua formulação inicial, justificando – numa distorção clara – posturas descentralizadoras. [...] (HERMANY, 2012, p. 29)

Pensar a estrutura do Estado atual e sua forma de organização direcionada para a ampliação e garantia dos direitos conforme estabelecido nas constituições modernas, requer a análise de novas formas de se pensar a relação entre o Estado e a sociedade civil, tendo em vista que o bem desta, tanto entendida coletivamente como em sua célula base, ou seja, a pessoa, é a finalidade da própria atuação estatal. Impensável, portanto, a ideia de um Estado democrático de direito sem a participação da sociedade. Nesse sentido, a garantia de formas participativas da sociedade civil nas diversas esferas do Estado seria a base, juntamente com o fundamento constitucional, da noção da subsidiariedade vinculada à democracia.

Considerando-se a necessidade de se discutir o Estado pela ótica da descentralização, há que se considerar que a Constituição Federal de 1988 estabelece a autonomia político-administrativa dos entes federados e também suas competências comuns e específicas. Por esta razão, a subsidiariedade é incompatível com organizações centralizadoras pois a ausência de autonomia implica na ideia de não subordinação enquanto elemento de dominação, de controle entre os entes.

Assim, o princípio da subsidiariedade coaduna com federalismo estabelecido pela Constituição brasileira, ao estabelecer instâncias com autonomia, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, privilegiando o ente estatal mais próximo da população, local, na realização de políticas públicas essenciais aos cidadãos. Destaca-se o papel do município como espaço relevante de materialização do princípio da subsidiariedade, tendo em vista que as decisões tanto administrativas como legislativas que afetem mais diretamente as pessoas, devem ser tomadas no lócus político mais próximo. (BARACHO, 1996)

O artigo 18 da Constituição Federal estabelece em seu caput que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos [...]” (BRASIL, 1988), o que revela o destaque do município dentro dessa estrutura, pois é aquele com maior contato com as demandas sociais locais e mais apto à gestão de políticas públicas vinculadas a estas demandas. É por essa abordagem que se justifica o fortalecimento do poder local como seara de participação cidadã e da efetivação de direitos. A participação, em específico, ganha relevância na transformação dos modelos de administração pública, referendando a ideia de pertencimento e cooperação nos processos políticos decisórios de interesse geral.

A administração pública de qualidade, comprometida com as necessidades sociais e aberta à participação solidária da sociedade, pode melhorar as entidades federativas e os municípios. A partir desse nível concretiza-se, necessariamente, a efetivação dos direitos humanos. A descentralização, nesse nível, deverá ser estímulo às liberdades, à criatividade, às iniciativas e à vitalidade das diversas legalidades, impulsionando novo tipo de crescimento e melhorias sociais. As burocracias centrais, de tendências autoritárias, opõem-se, em muitas vezes, às medidas descentralizadoras, contrariando as atribuições da sociedade e dos governos locais. O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o

diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável por grupos na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade. (BARACHO, 1996, p. 19)

A compreensão da subsidiariedade enquanto princípio constitucional decorre da própria constitucionalização da estrutura do Estado ao estabelecer as competências federativas. Dessa forma, a Constituição de 1988 e seu modelo federalista pautado na descentralização são representativos deste princípio, mesmo que implícito no seu texto. O princípio da subsidiariedade, neste sentido, deve pautar aspectos da descentralização político-administrativa, o que remete à ideia de subsidiariedade vertical, bem como a participação cidadã, entendida aqui como subsidiariedade horizontal, estando ambas aliadas com o objetivo de garantir direitos previstos constitucionalmente.

Por esse entendimento, há que se destacar que ambos, Estado e sociedade possuem objetivos comuns, não conflitantes e, por essa razão, conforme ressalta Baracho (1996) o princípio da subsidiariedade acaba por compatibilizar a cooperação entre Estado e sociedade. Demonstrado este aspecto, resta salientar que a subsidiariedade se divide em “horizontal” e “vertical”.

A subsidiariedade vertical relaciona-se diretamente à descentralização organizacional do Estado, ou seja, a forma que os entes federados, União, Estados e Municípios se relacionam em seus âmbitos de atuação e cooperam, solidariamente, entre si. Neste aspecto, o princípio reconhece

[...] mais liberdade de atuação aos entes menores, mais solidariedade entre os diversos entes. Mais eficácia e funcionalidade na gestão e mais colaboração nas relações entre as diversas instituições. Ainda neste aspecto, o princípio da subsidiariedade está relacionado a uma verdadeira luta contra o parasitismo, contra privilégios, monopólios, corporações, má utilização de recursos públicos e corrupção. A subsidiariedade vertical pode ser ascendente e descendente, e todas as sociedades inferiores (município) colocam à disposição toda capacidade para realização do Bem Comum nacional e mundial, e as sociedades maiores (União) oferecem ajuda a todas as sociedades que estão na esfera da sua competência. (CAVALCANTI, 2014, p. 221)

Nesse sentido, há que se afirmar que a subsidiariedade vertical encontra-se presente na estrutura constitucional do Estado brasileiro, na medida em que alguns sistemas de políticas públicas são articulados considerando como espaço privilegiado o município, condição esta prevista na própria Constituição. Este princípio reorganiza a divisão de competências, servindo de parâmetro para a determinação de que algumas relevantes atribuições devem ser exercidas pelo ente federado mais próximo dos cidadãos, privilegiando assim, a proximidade e, subsidiariamente por questão de eficácia ou por critérios econômicos, tais atribuições seriam administradas pelos entes mais centrais.

A subsidiariedade horizontal caracteriza-se pela relação entre Estado e iniciativa privada, entendida como particulares em geral, sociedade civil ou associações. Com base nessa relação

justifica-se a responsabilização de maneira direta da iniciativa privada, não apenas na formulação de políticas públicas, mas de atuação no sentido de superar concepções dualistas de “público-privado” e reforçar o entendimento que o “público” abrange o bem comum, sendo, portanto, responsabilidade de todos e não apenas da estrutura estatal. Esta seria a base para o estabelecimento de parcerias público-privadas no tocante à realização de serviços públicos de maneira ampla. (CAVALCANTI, 2014)

A subsidiariedade horizontal implica, ainda, a ideia de uma nova relação entre Estado, entendido enquanto poder local, e a sociedade civil. Nesse sentido, há o reconhecimento da necessidade de participação social direta dos cidadãos na tomada das decisões de ordem pública, de natureza diversa daquela manifestada unicamente pela democracia representativa, contribuindo para que se ampliem espaços de articulação entre poder local e atores sociais na tomada de decisões. Nesta seara que se localizam os Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Ressalta-se que a relação entre os atores sociais entendidos como sociedade civil e o Estado, na dimensão da subsidiariedade horizontal, é melhor implementada na esfera local, tendo em vista que a proximidade permite uma visão contundente das demandas a serem solucionadas pela parceria entre sociedade civil e município, por meio da formulação, implementação e controle social das políticas públicas locais. Esta é a concepção central que embasa todo o sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes.

[...] o melhor clima das relações entre cidadão e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade. (BARACHO, 1996, p. 19)

Por essas razões seria possível afirmar que a Carta Magna de 1988 contempla as duas formas de subsidiariedade, seja por estabelecer o federalismo trino como por garantir a participação da sociedade no espaço estatal nos mecanismos decisórios, respeitando-se, por óbvio, os limites materiais estabelecidos com vistas a tutelar os direitos fundamentais oriundos da dignidade da pessoa humana.

Permite-se, com isso, a permanência em um campo intermediário entre o procedimentalismo, em função da democratização, e o substancialismo, dado o caráter material que decorre do princípio do Estado Democrático de Direito. Por conseguinte, a dimensão horizontal da subsidiariedade não se restringe à ampliação dos espaços de atuação da sociedade, através dos diferentes instrumentos de democratização. Para além, envolve a necessidade de concretização e, portanto, a salvaguarda dos direitos de natureza substancial previstos na Constituição, apresentando condicionantes na elaboração orçamentária, no processo legislativo, entre

tantos outros vetores. Esse condicionamento exercido pela Carta Constitucional implica o estabelecimento de limites bastante definidos para o exercício das liberdades democráticas, haja vista que estas devem ficar imunes a maiorias que possam contrariar direitos fundamentais. (HERMANY, 2012, p. 64)

De acordo com Cavalcanti (2014), a boa governança não subsiste sem a manutenção das duas formas de subsidiariedade, que seriam responsáveis pelo fortalecimento da relação entre Estado e iniciativa privada na criação e efetivação das políticas públicas garantidoras dos direitos. Por esse viés, a atuação do Estado seria subsidiária à iniciativa privada, ou seja, aquilo que a iniciativa privada não alcança em termos de efetivação de direitos, abriria espaço para a atuação estatal, sem desarticular as competências já estabelecidas constitucionalmente, mas reordenando-as de forma a garantir a atuação direta da sociedade. Dessa forma, o princípio da subsidiariedade “equilibra a liberdade, detém o intervencionismo estatal indevido em áreas próprias da sociedade, possibilitando ao Estado ajudar, promover, coordenar, controlar e suprir as atividades do pluralismo social.” (BARACHO, 1996, p. 49).

Nesse sentido, Montoro (2002, p. 59) contextualiza:

[...] é um princípio de bom senso, tudo o que puder ser feito no Município deve ser feito por ele, o que ele não puder, o Estado vem em auxílio, o que o Estado não puder a União subsidia. Parto do princípio de que, tudo o que puder ser feito por uma entidade menor, não deve ser feito por um organismo maior, é o Governo mais próximo da população, e eu menciono alguns princípios: primeiro, tudo aquilo que puder ser feito pela própria sociedade deve ser feito por ela, quando ela não puder fazer, o Estado interfere, mas não se trata de um Estado mínimo ou máximo, mas sim do Estado necessário. [...] A União deve ficar com os poderes que nem o estado, nem o Município e nem a sociedade, podem fazer de forma adequada ao interesse público. Diretrizes gerais, Segurança Pública, relações internacionais, mas, principalmente, diretrizes. A execução, excepcionalmente, só quando ela realmente não puder ser realizada por instâncias menores. Esta é uma boa síntese do que se poderia chamar de princípio da subsidiariedade.

De acordo com esta premissa, a atuação do Estado seria no sentido de fomentar a participação, incentivando as pessoas a tomarem a iniciativa na solução dos problemas sociais e não mais aguardar a atuação do Estado, tida como assistencialista. Por essa razão, o princípio da subsidiariedade, em específico na sua forma horizontal, implicaria que “o Estado, diante da sociedade [...], não deve fazer mais, como também não deve fazer menos, que oferecer uma ajuda a autonomia.” (CAVALCANTI, 2014, p. 227)

A partir dessas premissas, verifica-se que a subsidiariedade horizontal, além do critério de participação cidadã nas instâncias de decisão política, pode implicar no entendimento de atuação

“subsidiária” do Estado, quando as iniciativas da sociedade civil não atenderem de maneira adequada as demandas sociais, o que remete aos reforços das ideias incompatíveis com o Estado Social.

Os esforços no sentido da implementação do princípio da subsidiariedade, principalmente a esfera local, deve considerar não apenas a participação no processo decisório, relevante para o fortalecimento das instituições democráticas, mas a ampliação da forma horizontal aliada à Teoria da Proteção Integral que sustenta o Direito da Criança e do Adolescente e que coloca o princípio da Prioridade Absoluta como horizonte de toda atuação estatal no tocante às políticas públicas. Resta analisar, no entanto, se sua aplicação ampla é compatível com a garantia dos direitos de crianças e adolescentes na estrutura constitucional brasileira.

3. A FUNDAMENTALIDADE DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A teoria da proteção integral se institui como novo paradigma para ruptura da corrente menorista e deriva no plano internacional da adoção da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, sendo reforçada com a Convenção sobre os Direitos da Criança em 1989, produzindo uma nova dimensão em compreender a dinâmica da infância e sua família, articulada com as necessárias de políticas sociais públicas.

A Convenção Internacional dos Direitos da Criança foi promulgada pelo Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990, constituindo-se em um tratado que reconhece os direitos humanos de criança e adolescente, sendo atualmente o tratado internacional com maior número ratificações pelos Estados-partes. A Convenção coloca elementos essenciais reconhecidos internacionalmente para garantia dos direitos de crianças e adolescentes no plano nacional. No Brasil, diferente de outros países, a incorporação do espírito da convenção antecede a própria ratificação da Convenção pela Constituição de 1988 (CONTRÓ, 2011).

O paradigma da proteção integral tem o papel de desvelar as diversas dimensões que a expressão apresenta levando em conta a extensão “Jus-humanista da indivisibilidade dos Direitos Humanos e da integralidade na sua proteção” (NOGUEIRA NETO, 2016). Esta dimensionalidade da teoria se produz e se reproduz na construção do Direito da Criança e do Adolescente, não apenas como mera normatização, mas também nas práticas cotidianas.

O Direito da Criança e do Adolescente não se constrói a partir de uma legislação específica, pois ele emerge antes e para além da legislação estatutária. Portanto, compreender o Direito da Criança e do Adolescente é dimensioná-lo numa vertente transdisciplinar.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou a teoria da proteção integral em seu artigo 227, reconhecendo os direitos fundamentais e um conjunto de princípios que nortearam a essência constitucional e estatutária, na proteção aos direitos de crianças e adolescentes.

Contudo, afirma Lima (2001, p. 116-117), a constituição de teorias no âmbito dos direitos fundamentais, sobre aquilo que categorizam as classificações entre princípios e regras de sistema jurídico, colocam em pauta os limites conferidos pelo dogmatismo positivista, que compreendia os

princípios enquanto preceitos meramente programáticos. Nesta perspectiva, Alexy (1993, p. 95) destaca que

A distinção entre regras e princípios constitui, além disso, a estrutura de uma teoria normativo-material dos direitos fundamentais e, com isso, um ponto de partida para a resposta à pergunta acerca da possibilidade e dos limites da racionalidade no âmbito dos direitos fundamentais. Nesse sentido a distinção entre regras e princípios é uma das colunas-mestras do edifício da teoria dos direitos fundamentais.

Portanto, afirma-se que a construção do Direito da Criança e do Adolescente é organizada em bases principiológicas, tanto no reconhecimento quanto no processo de execução das políticas sociais públicas.

O Direito da Criança e do Adolescente fundamenta uma nova concepção² ao reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, fortalecidos pela ordem principiológica constitucional, como bem apresenta Lima (2001), inspirado pela proposta de classificação de Canotilho³, e que divide os princípios, de acordo com suas funções, em duas espécies: os estruturantes e os concretizantes.

Os princípios estruturantes estão na base do sistema jurídico e, portanto, possuem superioridade quando em conflito com outros princípios ou normas, devendo “sempre funcionar como fator de predeterminação de toda e qualquer decisão acerca de direitos fundamentais da criança e do adolescente” (LIMA, 2001, p. 158).

Já no que tange aos princípios concretizantes, estes são dependentes dos princípios estruturantes ao mesmo tempo em que lhes vinculam, pois “têm como uma de suas funções básicas a densificação ou concretização dos princípios estruturantes” (LIMA, 2001, p. 159).

O princípio do interesse superior da criança, também estruturante do sistema sociojurídico de proteção à infância, reafirma a mudança do Estado na responsabilidade com crianças e adolescentes, considerando a valoração para a consecução dos direitos fundamentais. O reconhecimento do interesse superior da criança e do adolescente não advém, portanto, da bondade ou benevolência do Estado. Consiste, unicamente, do simples fato de serem sujeitos de direitos.

Por isso, todos os atos relacionados ao atendimento das necessidades da criança e do adolescente devem ter como critério a perspectiva dos seus melhores interesses. Essa perspectiva é orientadora das ações da família, da sociedade e do Estado, que nos processos de tomada de decisão sempre devem considerar quais as oportunidades e facilidades que melhor

² Essa nova concepção demanda uma nova abordagem a partir da intersectorialidade sugerida por Veronese (2015).

³ Segundo Canotilho (1993, p. 180-181), “A articulação de princípios e regras, de diferentes tipos e características, iluminará a compreensão da constituição como um sistema interno assente em princípios estruturantes fundamentais que, por sua vez, assentam-se em subprincípios e regras constitucionais concretizadores desses mesmos princípios. Existem, em primeiro lugar, certos princípios designados por princípios estruturantes, constitutivos e indicativos das ideias diretivas básicas de toda a ordem constitucional. São, por assim dizer, as traves-mestras jurídico-constitucionais do estatuto jurídico do político”. Os princípios estruturantes “ganham a concretização através de outros princípios (ou subprincípios) que densificam os princípios estruturantes, iluminando o seu sentido jurídico-constitucional e político-constitucional. “

alcançam os interesses da infância. (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 115)

Logo, reconhecido o interesse superior da criança e estabelecida a responsabilidade, é dever dos particulares e dos agentes públicos assegurarem a promoção desses direitos fundamentais no contexto do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente.

O princípio da tríplex-responsabilidade que deve ser compartilhada entre família, sociedade e Estado reveste-se de dimensão da solidariedade porque cabe a todos, na prática das relações cotidianas, resguardar os direitos da população infantil, ou seja, estes direitos devem ser garantidos pelos três âmbitos.

Em suma, a garantia dos direitos da criança e do adolescente perpassa a responsabilidade pública no sentido de cumprir e pôr em prática aquilo que está disposto no texto legal, bem como perpassa o respeito à condição peculiar de desenvolvimento, assegurando condições familiares e ambientais adequadas ao estímulo das potencialidades individuais e de sua sociabilidade. Seguindo os passos dessa análise, a cidadania de crianças e adolescentes refere-se ao reconhecimento dos direitos da população infanto-juvenil, no plano formal e legal, por parte do Estado, da família e da sociedade. (RAPOSO, 2003, p. 47-48)

A materialização da solidariedade por meio da responsabilidade compartilhada entre família e sociedade é facilmente vislumbrada quando analisada por meio dos direitos protetivos, encontrados na parte final do artigo 227, e também no parágrafo 4º, ao afirmar que “A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.” (BRASIL, 1988). Tais direitos protetivos afirmam a regra constitucional de efetividade e garantia de direitos fundamentais exigida não apenas do Estado, mas igualmente da família e da sociedade, no tocante a afastar a criança e adolescente de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade ou opressão, sob pena de responsabilização.

Importa salientar que a elevação da dignidade humana a fundamento constitucional relaciona-se diretamente à necessidade de se pautar o cuidado dispensado às crianças e adolescentes pela humanidade, seja nas relações verticais do Estado, seja nas relações horizontais entre indivíduos na esfera privada. É a vedação oriunda do ordenamento jurídico pautado na solidariedade, que não admite qualquer tratamento desumano ou degradante (LIMA, 2001).

Para que o paradigma da proteção integral seja instrumento de concretização de direitos fundamentais, são necessárias políticas públicas revestidas de “ações concretas que incidam nas questões do cotidiano, com a promoção de uma cidadania para crianças e adolescentes de forma responsável, e sobretudo respeitosa com sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento” (VERONESE, 2015a).

Deste modo, verifica-se que as políticas públicas devem levar em consideração o melhor interesse da criança e do adolescente, e sua instrumentalização requer a efetivação plena do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente considerando o processo descentralizador.

4. A GESTÃO DESCENTRALIZADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO À CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A inovação do artigo 204 da Constituição Federal de 1988 foi promover um novo olhar sobre a política pública, resguardando os recursos orçamentários, provendo uma política de descentralização, sob execução dos Estados e municípios, ou seja, conforme as necessidades da comunidade e com a sua participação no controle da política pública.

Em vista disso, o princípio da descentralização político-administrativa, pressupõe mudanças significativas na política de atendimento, não sendo mais compatíveis as aplicadas pelo “direito do menor”. Assim, esse novo sistema requer uma modificação no seu reordenamento legal, social e institucional, implicando uma mudança de conteúdo, método e gestão. (LIMA, 2001, 159)

O princípio da descentralização político-administrativa está situado no terreno das mudanças de gestão. O seu conteúdo básico diz respeito às mudanças que tinham (e ainda têm) de ser introduzidas na forma de administrar as Políticas de que visam ao atendimento de crianças e adolescentes, vistos, agora, como sujeitos de Direitos Fundamentais, na condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, e não mais como meros “clientes” do “paternalismo estatal”, e do “populismo” de terminada classe política, ou de “filantropia da sociedade civil”. (LIMA, 2001, 160)

Os Conselhos são instituições que embora não estejam diretamente previstos na Constituição, seguiram seus princípios e indicações visando a concretização dos direitos fundamentais declarados e disciplinados na legislação tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica da Saúde e a Lei Orgânica da Assistência Social.

A institucionalização dos conselhos gestores, como um pressuposto basilar da democracia, foi fundamental no reordenamento jurídico, político e institucional, que reacendeu a teoria da democracia.

A sociedade civil, incorporada nesse elemento de participação, não tem como intento a conquista e controle do poder, mas a sua participação na esfera pública à geração de influência e participação ativa na construção do processo político. (Vieira, 1998, p.45). Para Santos e Avritzer (2002, p.58), “participar significa influir diretamente nas decisões, [...] Se estamos em uma nova fase no país, é possível e é preciso que o movimento comunitário avance e influa diretamente” principalmente no âmbito local.

Os Conselhos Gestores e de Direitos são organismos compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada, de caráter permanente, cujo objetivo geral é fiscalizar, opinar e deliberar sobre políticas específicas de uma temática determinada. De forma geral, esses organismos são criados por lei, onde são definidas suas características gerais, como composição, mandato dos conselheiros, atribuições e competências.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, no art. 88, II, dispõe sobre as principais características do Conselho de Direito da Criança e do Adolescente, como órgãos deliberativos e controladores das ações relacionadas à infância.

Deliberação vem de *deliberatio*, ou seja, resolver, decidir. Portanto o Conselho resolve e decide a questão de maneira genérica, envolvendo todo o Município. Na ação de deliberar, deve o Conselho ser órgão intelectual, programando a linha de ação do governo municipal e demonstrando a ação prática que deve ser adotada. (VERONESE, 2006, p. 68)

O Conselho de Direito da Criança e do Adolescente tem por característica predominante o status democrático, acentuando um propósito de Estado ampliado de Gramsci, assim ao deliberar não prepondera uma única vontade.

O governo tem assento no Conselho em número igual ao dos representantes da sociedade civil. A eles (representação governamental e da sociedade civil) competirá formular as políticas [...]. Haverá busca pela predominância (e não dominação) de uma das posições, quando divergentes. Todavia, a partir do momento em que as questões forem postas para deliberação, uma vez votadas, não existirá mais “proposta da sociedade civil” ou “proposta do governo”, mas deliberação, decisão, vontade do órgão especial, que, por sua composição (governo + sociedade civil), representa na concepção gramscianiana, o próprio Estado. (LIBERATI; CYRINO 2003, p.78)

Este modo de construir a política pública para a criança e adolescente resulta na possibilidade efetiva do reconhecimento das demandas apontadas pela população. Cumpre salientar que o “novo paradigma para a gestão pública articula descentralização e intersetorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social, resolvendo os problemas que incidem sobre uma população em determinado território” (MENICUCCI, 2002, p. 122)

O espaço privilegiado do território remonta como espaço de construção coletiva, de possibilidades de planejamentos participativos, de politização, de ampliação do universo informacional, da reivindicação e de avaliação. Assim, “a cultura da avaliação terá de se introduzir no campo social democratizando informações, decisões e facilitando a participação cidadã na formulação, implementação e desenvolvimento de políticas e projetos”. (CARVALHO, 1999, p. 93)

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente terá, dentre todas as suas atribuições, as de acompanhar e deliberar sobre a política municipal voltada à criança e ao adolescente, em todas as áreas, como saúde, educação e assistência social, atuando na articulação institucional e intersetorial, no que diz respeito aos direitos da criança e do adolescente; estabelecer um diagnóstico a respeito dos planos de atendimento, proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente; gerir o Fundo da Infância e Adolescência, conforme prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente.

O fortalecimento das políticas públicas destinadas a criança e ao adolescente no âmbito da municipalidade se coloca num conjunto de desafios que dependem da articulação intersetorial e do fortalecimento da rede de atendimento à criança e ao adolescente com a participação integrada entre organizações governamentais, não-governamentais e comunidade.

A efetivação de políticas públicas na área da infância implica em transformações profundas em diversos campos e, inclusive, em sua própria dimensão jurídica. O Direito da Criança e do Adolescente apresenta-se como potencial alternativa que congrega, dentre outros aspectos, uma

nova visão, multidisciplinar e democrática, pois tem em sua essência a participação dos diversos atores sociais. Além disso, atribuem responsabilidades para o Estado, à família e à sociedade quanto à efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

No que tange a transversalidade das políticas públicas, Costa (2012), destaca que ela “vai ao encontro da busca pela promoção e efetivação do exercício da cidadania, que dizem respeito a todos os cidadãos, sejam eles homens ou mulheres”, crianças e adolescentes. Assim a transversalidade

[...] na gestão das políticas pública deve atuar, ao mesmo tempo, em três aspectos: promovendo a articulação intersetorial das ações nas políticas sociais federais; proporcionando a cooperação nas três esferas do governo (federal, estadual e municipal; e, promovendo o estímulo à cooperação entre os agentes e instituições das esferas pública e privada, de modo a fomentar a participação ativa de todos os cidadãos. (COSTA, 2012).

Por isso, a construção de uma rede atuante na efetivação das políticas públicas destinadas a criança e ao adolescente deve ser planejada a partir dos diversos segmentos representativos da sociedade (famílias, entidades governamentais, não-governamentais, programas, políticas sociais, Conselho Tutelar e de direitos).

Um dos elementos desafiadores que se coloca é quanto ao financiamento das políticas públicas locais de atendimento a criança e ao adolescente, pois apenas transferir competência aos municípios não implica em descentralização das ações do Estado.

A execução das políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes sob a ótica da descentralização tem-se apresentado em sua organização financeira através das destinações de verbas públicas através dos fundos públicos, a exemplo do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fundo Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal da Educação, dentre outros.

O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, disposto no inciso IV do art. 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente, vincula sua deliberação aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, no entanto, não existe previsão legal de percentuais do orçamento público para concretização das ações deliberativas deste Conselho, ficando a cargo das doações de pessoas físicas e jurídicas e por vezes repasses do orçamento municipal.

Assim, também ocorre com o Fundo Municipal de Assistência Social, em que não há percentual de repasse previsto em lei, ficando a cargo das transferências da União, estados e da previsão orçamentária municipal que estabelece no orçamento o valor que entendam necessários para execução das políticas públicas locais. Assim, cumpre salientar que com a ordem da descentralização cabe a União repassar recursos para que os Municípios executem suas ações, no modelo de gestão compartilhada, rompendo com processos centralizados que não corresponde com a realidade local. Portanto;

[...] o financiamento da política de assistência social brasileira tem sido marcado por práticas centralizadas, genéricas e segmentadas, que se configuram numa série histórica engessada e perpetuada com o passar dos anos. Tal processo se caracteriza pelo formato de atendimentos pontuais e, em alguns casos, até paralelos, direcionados a programas que, muitas vezes, não correspondem às necessidades estaduais, regionais e

municipais. Tal desenho não fomenta a capacidade criativa destas esferas e nem permite que sejam propostas ações complementares para a aplicação dos recursos públicos repassados. (BRASIL, PNAS, p.50)

Deste modo, a exemplo do novo modelo de cofinanciamento da política pública de assistência social no Brasil, traz uma perspectiva de processo descentralizado, estabelecendo o financiamento a partir de fixação per capita atribuindo recursos aos Municípios de acordo com número de demanda e atendimento no âmbito local.

Isto posto, uma análise da aplicação do princípio da subsidiariedade dentro das políticas públicas de assistência social, perpassa por uma avaliação das normativas, Normas de Operacional Básica (NOB) e a Lei Orgânica de Assistência social (LOAS), em sua dimensão política e ideológica, que passam por vezes períodos de avanços e retrocessos, assim,

[...] ainda que objetivasse a regulação da política tal qual instituída na Constituição Federal, a tratou, como já afirmado, com uma visão conservadora e neoliberal, em que o Estado atuaria a partir do princípio da subsidiariedade. Como exemplo disto aponta-se duas das diretrizes indicadas na Norma Operacional Básica da Assistência Social de 1998:

[...] c- estreitamento da parceria entre Estado e Organizações da Sociedade Civil para prestação de serviços assistenciais e ampliação das condições produtoras de bens e serviços de qualidade à população;

[...] e- efetivação de amplos pactos entre Estado e a Sociedade, que garantam o atendimento de crianças, adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência e famílias em estado de vulnerabilidades e exclusão social; (...) (QUINONERO, et. all, 2013)

Em 2004, com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a atualização da NOB/SUAS em 2005, que se “definiu e normatizou conteúdos do pacto federativo, restabelecendo de forma unitária, hierarquizada e complementar as competências dos entes federados na gestão do financiamento e execução da Assistência Social”. (QUINONERO, et. all, 2013)

Assim, para reafirmar tal posicionamento a PNAS estabelece que se deva levar em consideração o princípio da subsidiariedade que pressupõe que as instâncias federativas mais amplas não devem realizar aquilo que pode ser exercido por instâncias federativas locais, ou seja, utilizado do princípio com elemento de descentralização. Nesse sentido, a PNAS reforça o entendimento relacionado à subsidiariedade vertical, que se retira do conceito de Baracho (1996, p. 92), segundo o qual “[...] as decisões, legislativas ou administrativas, devem ser tomadas no nível político mais baixo possível, isto é, por aquelas que estão o mais próximo possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas”.

Martins (2003, p.499) entende que a subsidiariedade não ocupa um espaço de determinação de poder supremo, “este se ocupa apenas daquilo de que ninguém se quer ocupar, quer por incapacidade, quer por indiferença ou negligência”, diverge do posicionamento daquilo que apresenta na efetivação das políticas públicas e em especial as de assistência social no Brasil.

Ainda, no que tange a incapacidade da gestão dos recursos pelos Municípios a PNAS, propõe como medida a cooperação intermunicipal, deste modo

Algumas ações e serviços da Assistência Social não podem ser estruturados apenas na escala dos municípios, ou porque não possuem em seu território condições de oferecer serviços de alta e média complexidade, ou porque existem municípios que apresentam serviços de referência como pólos regionais que garantem o atendimento da sua população e de municípios vizinhos. Frente a essa realidade, a cooperação é essencial em pelo menos duas hipóteses do desenvolvimento de serviços de referência regional: a) nos casos em que a demanda do município não justifique a disponibilização, em seu âmbito, de serviços continuados nos referidos níveis de proteção social; b) nos casos em que o município, devido ao seu porte ou nível de gestão, não tenha condições de gestão individual de um serviço em seu território. (BRASIL, PNAS, 2004)

É preciso entender a subsidiariedade, não como uma desresponsabilização do Estado, numa ótica neoliberal, mas reafirmando o compromisso de um Estado Social, que efetive as políticas sociais.

Neste modo, o impacto da descaracterização do dever do Estado frente os direitos de cidadania “é a permanência da ação do Estado sob a égide do modelo da subsidiariedade onde o órgão de Estado deve ser o último a atuar, isto é sua presença deve ocorrer só após o indivíduo, a família e a comunidade tomarem iniciativas sociais”. (SPOSATI, 2005)

Por fim, a aplicação do princípio da subsidiariedade na efetivação das políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes, no âmbito da assistência social ou em outras demandas, deve ser entendido como o lócus a que se possa efetivar tal direito, configurando o Estado como detentor do dever. Assim, não se pretende negar os Conselhos Gestores como espaços menos importantes para as políticas públicas, muito pelo contrário, legitimam as mesmas como espaços democráticos e reforçam a ideia de subsidiariedade horizontal no sentido de uma nova forma de relacionamento com sociedade civil pautada na participação e no controle social das políticas públicas, mas não no aspecto de relativizar as obrigações do Estado, limitando sua atuação às situações em que a iniciativa privada não atender.

A aplicação do princípio da subsidiariedade só é compatível na sua dimensão vertical quando se tratar de direitos de crianças e adolescentes, haja vista seu status de prioridade absoluta no ordenamento constitucional brasileiro.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão do princípio da subsidiariedade e suas vertentes se faz necessária quando se fala de direito da criança e do adolescente. É, portanto, o questionamento trazido neste artigo: que subsidiariedade estamos falando? – que se apresenta importante para análise. Poderíamos tratar de uma subsidiariedade vertical e suas implicações ou de uma subsidiariedade horizontal e também suas implicações?

Nesse sentido, as políticas públicas relativas às crianças e adolescentes, materializadas de forma intersetorial na Assistência Social, coaduna com a ideia da subsidiariedade implícita na previsão constitucional enquanto instrumento de descentralização administrativa, no âmbito da gestão compartilhada entre os entes federados e, também, no tocante à participação da sociedade civil, na previsão de espaços de participação direta com os Conselhos Gestores. A efetivação dos direitos das crianças e adolescentes está mais próxima quando a ação do Estado ocorre no território do poder local, âmbito mais próximo da população e aquele com melhor condição avaliar e controlar as demandas.

A subsidiariedade horizontal, que remete aos Conselhos Gestores, possui papel central quando objetiva-se a efetivação de direitos da população infantil e adolescente, pois além de ampliar a cidadania ao ampliar as potencialidades oriundas da relação entre poder local e atores sociais, possibilita que se coloque no topo de prioridades das políticas públicas, as demandas específicas daquela territorialidade.

No entanto, há que se salientar que a subsidiariedade horizontal, não pode ser entendida apenas em relação aos deveres do Estado transferidos para a iniciativa privada, idéias incompatíveis com o Estado que pretende efetivar direitos fundamentais sociais, principalmente um Estado como o brasileiro que elenca em sua Constituição Federal a Prioridade Absoluta dos direitos de crianças e adolescentes. A atuação do Estado deve pautar-se sempre por este princípio, mesmo que decisões legitimadas por instâncias democráticas como os Conselhos Gestores, não considerarem tal princípio.

Assim, a subsidiariedade vertical, coloca aquilo que já prevê a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, subscrevendo a ideia da descentralização. Aproxima as políticas públicas da efetivação dos direitos de crianças e adolescente ao transferir uma maior responsabilidade ao Poder local, mas não exclui as responsabilidades deste Poder, ao também promover a subsidiariedade horizontal.

Portanto, se a ordem jurídica constitucional coloca o direito da criança e do adolescente Status de prioridade absoluta, no que tange os direitos fundamentais garantindo às crianças e aos adolescentes direitos especiais, diferentemente dos atribuídos aos adultos, em razão de sua condição peculiar de desenvolvimento deve-se este princípio e o da prioridade absoluta dialogar com aquilo que se refere ao princípio da subsidiariedade.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. _____. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 1993.

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 22 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Diário Oficial [da] União, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Avaliação Participativa- Uma escolha Metodológica**. In: RICO, Elizabeth Melo(org). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1999

CAVALCANTI, Thais Novaes. **O princípio da subsidiariedade e a dignidade da pessoa: bases para um novo federalismo**. Disponível em: <http://www.faculdadesocial.edu.br/dialogospossiveis/artigos/12/artigo_13.pdf>. Acesso em 02 mai. 2017.

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

CONTRÓ, Monica Gonzalez. **Los derechos de niños, niñas y adolescentes en México: 20 años de la convencion sobre los derechos del niño**. México: Ed. Porrúa, 2011

COSTA, Marli Marlene Moraes da; Porto, Rosane. **A transversalidade das políticas públicas de gênero: Um caminho para efetivação dos direitos sociais da mulher**. In: Anais Simpósio Internacional De Direito: Dimensões Materiais E Eficaciais Dos Direitos Fundamentais. Ed. UNOESC. Chapecó, 2012.

CUSTÓDIO, André Viana. Os novos Direitos da Criança e do Adolescente. In: **Revista Espaço Jurídico**. UNOESC, Joaçaba. v. 7, n. 1, p. 17, jan./jun. 2006.

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças esquecidas: A exploração do trabalho infantil doméstico no Brasil**. Curitiba: Multidéia, 2009.

HERMANY, Ricardo. **Municípios na Constituição: poder local no constitucionalismo luso-brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2012.

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

LIMA, Miguel M. Alves, **O Direito da Criança e do Adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica**. Tese (Doutorado em Direito). Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001

MARTINS, Margarida Salema DÓliveira. **O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política**. Coimbra: Ed. Coimbra, 2003.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Intersectorialidade, o desafio atual para as políticas sociais**. Revista Pensar BH – Política Social, Belo Horizonte, Maio-Julho/2002.

MONTORO, André Franco. **Federalismo e o fortalecimento do Poder Local no Brasil e na Alemanha**. Coleção Debates. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. **Dezenove anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: duas décadas de direitos da criança e do adolescente, no Brasil**. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/projeto-onda/biblioteca/textos/duas-deca-das-de-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-no-brasil>>. Acesso em: 12 maio 2017.

QUINONERO, Camila Gomes. *Et all*. **Princípios e Diretrizes da Assistência Social: Da LOAS à NOB SUAS**. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Quinonero_3.pdf acesso em: 02 de mai 2017.

RAPOSO, Clarissa Tenório Maranhão. **Infância e violência doméstica: tendências e perspectivas na defesa dos direitos das crianças e adolescentes no município de Maceió**. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br:8080/xmlui/handle/123456789/10001>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

RIZZINI, Irene; BARKER, Gary; CASSANIGA, Neide. **Políticas sociais em transformação**: crianças e adolescentes na era dos direitos. Disponível em: <http://www.educaremrevista.ufpr.br/arquivos/15/rizzini_barker_cassaniga.pdf>. Acesso: 07 abril 2017.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SPOSATI, Aldaíza. **A profissionalização do agente institucional gestor de política social como política de direitos de cidadania**: o caso da gestão da assistência social na cidade de São Paulo. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/RH/sposati_rh.pdf acesso em: 02 de mai 2017.

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

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito Penal Juvenil e responsabilização estatutária**: elementos aproximativos e/ou distanciadores? O que diz a Lei do Sinase: a inimputabilidade penal em debate. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015a.

VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVA, Moacyr Motta da. **A tutela jurisdicional dos direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: LTr, 1998.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **O adolescente autor de ato infracional sob a perspectiva da intersetorialidade**. Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, v.3 , n. 47, set- dez. 2015. ISSN 1982-9957 Disponível em: < <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/6430/4399> > Acesso em: 16 jun. 2016.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.

COMO CITAR ESSE DOCUMENTO:

SOUZA, Ismael Francisco de. O princípio da subsidiariedade no direito da criança e do adolescente e seu impacto na gestão descentralizada de políticas públicas no Brasil contemporâneo. Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 53, dez. 2017. ISSN 1982-9957. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/11370>>. Acesso em: _____. doi:<http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v3i53.11370>.