

## TEXTO 3

### **A Política de Atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil e o Sistema de Garantia de Direitos**

Neste módulo estudaremos as linhas de ação e as diretrizes da Política de Atendimento à criança e ao adolescente e o Sistema de Garantia de Direitos conforme preconiza o Estatuto. Para melhor compreensão, precisaremos dos conhecimentos adquiridos com o módulo anterior sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Doutrina da Proteção Integral.

Após um longo período de ditadura, a sociedade brasileira se organiza na luta pela reestruturação da democracia do país no anseio da liberdade, dos direitos individuais e também dos direitos sociais – período da redemocratização do país.

Com a Constituição de 1988, e posteriormente com o Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA (1990), estabeleceu-se uma nova postura em relação à infância. Foi fundamental neste período de mudanças a participação das organizações em defesa do direito da infância que contribuíram para que a criança e o adolescente passassem a ser compreendidos como sujeitos de direitos e em processo de desenvolvimento físico, psíquico e social. Para tanto, é necessário atenção da Família, da Sociedade e do Estado na garantia de sua proteção social, e a criação de organismos de defesa e proteção, como os Conselhos de Direitos e o Conselho Tutelar.

A autora Irene Rizzini, nos fala que, “a criança deixa de ser objeto de interesse, preocupação e ação no âmbito privado da família e da Igreja, para tornar-se uma questão de cunho social, de competência administrativa do Estado”. (RIZZINI, 2008 p. 23)

A implementação das políticas sociais de atendimento à Criança e ao Adolescente foi marcada por histórias de lutas, mobilizações e articulações que continuam até os dias atuais, mesmo termos quase 27 anos de regulamentação do Estatuto, no anseio de que o Estado assuma a sua responsabilidade na defesa e garantia dos direitos deste público.



A política de atendimento à criança e ao adolescente estabelecida pelo Estatuto tem como fundamento sociojurídico a **Doutrina da Proteção Integral**, desta maneira demanda o conjunto articulado de ações por parte das três esferas de governo: a União, o Estado e o Município, além da participação da sociedade civil organizada.

O artigo 86 do Estatuto dispõe:



A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.(ECA, 1990, p.23).

A complexidade da vida cotidiana e das relações sociais impõe vivências às crianças e aos adolescentes que demandam articulação da política de atendimento como forma de sucumbir as ausências, os desencontros e as contradições nas práticas dos órgãos públicos e organizações não governamentais que desenvolvem ações na área.

Assim, compete à União desenvolver a coordenação nacional da política de atendimento e definir as diretrizes e as normas gerais, já aos Estados e Municípios a responsabilidade pela coordenação e execução da política. Ainda aos Municípios, em parceria com as organizações não governamentais, cabe a execução dos programas e atendimento direto ao público de crianças e adolescentes e familiares.

A referida política deve contemplar a prevenção, a proteção, a defesa e a promoção de direitos por meio de uma pluralidade de ações específicas nos campos das políticas sociais básicas, serviços de prevenção, assistência supletiva, proteção jurídico-social e defesa de direitos.

Para tanto, a articulação desses direitos precisa ser interinstitucional com o desenvolvimento de ações conjuntas, convergentes, complementares com vistas ao atendimento integral às necessidades da infância, previstas no ECA.

O art. 86 do Estatuto aponta a relevância das organizações não governamentais e tão logo a sua legitimidade na defesa dos direitos da criança. Estas precisam se articular de forma igualitária às iniciativas governamentais e devem conservar o seu caráter e identidade autônoma, de modo que não a descaracterize, tampouco substitua ou menos ainda, seja extensão do poder público.

As relações das entidades que se responsabilizam pelo oferecimento de ações de atendimento à infância precisam ter postura e comportamento ético e político de seus dirigentes,

equipe profissional, e isso não se relaciona necessariamente com a sua natureza ou vinculação organizacional, pois duas entidades de natureza e características similares ou diferentes poderão articular-se somando esforços e ampliando a capacidade de atuação. O que não é admissível são as concorrências, as disputas de espaço e poder, ou se reconhecerem como adversárias. O interesse maior deve ser a maximização de resultados através de uma articulação complementar reconhecendo diferenças e habilidades conjugando ações em função do objetivo maior que é a infância.

As ações da política de atendimento estão no âmbito operativo e são divididas em quatro grandes linhas: ***políticas sociais básicas, política de assistência social, políticas de proteção especial e políticas de garantia de direitos***. Essas grandes linhas/políticas estão asseguradas no artigo 87 do Estatuto.



#### **Art. 87: São linhas de ação da política de atendimento:**

- I - políticas sociais básicas;
- ~~II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem~~
- II - serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências; (Redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016)
- 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; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência
- 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. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência



87

*Site: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)*

As ***políticas sociais básicas*** estão no campo do direito de todo cidadão é dever do Estado, são exigíveis com fundamento no art. 227 da CF e nos arts. 5º e 6º do Estatuto. São garantidas através dos mecanismos previstos nos arts. 88 e 208 deste último e o seu não oferecimento ou

oferta irregular (dos serviços públicos no campo de ação das políticas públicas) ofendem o “atendimento dos direitos” previstos na lei.

A **política e programas de assistência social** destinam-se a todo cidadão que, por qualquer motivo, eventual ou não, vier a necessitar da proteção do Estado, para tanto se tem mecanismos para fazer valer esse direito – ver artigo 203 da CF, independentemente de contribuição à seguridade social. O seu objetivo é a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e a velhice.

As **políticas de proteção especial** contemplam ações para crianças e adolescentes que se encontram em risco pessoal e com seus direitos ameaçados e/ou violados e necessitam de medidas especiais de proteção, como abrigo, liberdade assistida, etc. Estatui-se que crianças e adolescentes devem contar, em sua comunidade, com serviços públicos de prevenção às vítimas de todo tipo de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão.

As **políticas de garantia de direitos** se destinam a crianças e adolescentes envolvidos em conflito de natureza jurídica que exijam mecanismos concretos de fazer valer o direito. As comunidades inclusive podem exigir pela via judicial ou administrativa a presença de entidades de defesa dos direitos.

As linhas da política de atendimento seguem as **diretrizes** especificadas no artigo 88 do Estatuto, a saber:



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 - mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.~~
- 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; [\(Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009\)](#) [Vigência](#)
- VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. [\(Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009\)](#) [Vigência](#)
- VIII - especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil; [\(Incluído pela Lei nº 13.257, de 2016\)](#)
- IX - formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersetorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral; [\(Incluído pela Lei nº 13.257, de 2016\)](#)
- X - realização e divulgação de pesquisas sobre desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência. [\(Incluído pela Lei nº 13.257, de 2016\)](#)
- Site:** [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)

Para que as diretrizes da política de atendimento preconizadas no artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente sejam garantidas é preciso a criação de uma ***rede de proteção dos direitos***. Essa rede de proteção compõe o ***Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente***.





Assim, precisamos compreender que a política de atendimento exige a intervenção de diversos órgãos e autoridades, que possuem atribuições diferentes, peculiares, contudo possuem o mesmo encargo, na identificação de problemáticas e na execução de propostas de ação que de forma individual ou coletiva garantam o atendimento ao segmento da infância com base nas diretrizes e nos princípios da Doutrina de Proteção Integral.

A co-responsabilidade entre os atores que compõem essa política é um valioso sentido que deve impulsionar práxis dos integrantes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, rechaçando todo e qualquer pensar ou agir que remonte o “Código de Menores” – o que infelizmente continua ocorrendo em muitos municípios brasileiros.

Não se cuida mais de crianças em situação regular ou irregular, mas apenas de crianças e de adolescentes que precisam ter seus direitos respeitados independente de cor, religião ou da classe social a que pertence. O atendimento às necessidades como educação, saúde ou lazer deixam de ser favores para se tornarem em direitos a serem exigidos e respeitados. (NEPOMUCENO, 2002, P.145)

Para tanto, o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) estrutura-se em três grandes eixos: **promoção, defesa e controle social** com a missão de assegurar os direitos - sendo um importante mecanismo de exigibilidade destes. Ele deve ser acionado sempre que os direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988 e no Estatuto – ECA para o público infanto-juvenil, forem ameaçados e/ou violados, inclusive para ações de prevenção.



A divisão do SGD contribui para que possamos compreender as áreas em que cada ator (instituições) atua e desta forma nos mobilizarmos no monitoramento e fiscalização de suas ações, pois também fazemos parte dele.

O eixo da **Promoção de Direitos** tem como objetivo principal formular e deliberar sobre a política de atendimento e a execução do direito (o atendimento em si). São vários os atores sociais e equipamentos sociais relacionados a este eixo – organizações da sociedade civil organizada, iniciativa privada e instituições governamentais. Podemos exemplificar com os Conselhos de Direitos (formuladores e deliberadores da política), instituições, programas e projetos de atendimento direto a população, etc.

O eixo da **Defesa de Direitos** tem por finalidade a responsabilização do Estado, da sociedade e da família pelo não atendimento, atendimento irregular e/ou violação dos direitos da infância, seja no âmbito individual e coletivo. Este eixo assegura a exigibilidade dos direitos, fazer cessar ameaças, violências, a violação do direito e ainda a responsabilização do autor da violação com vistas à reparação do dano. Vejam alguns dos atores: Centros de Defesa, Conselhos Tutelares, Poder Judiciário, Ministério Público, Secretarias de Justiça, Polícias, Defensorias.

O eixo do **Controle Social** remete ao controle externo, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações do poder público, através das organizações da sociedade civil e colegiados públicos. Entretanto, façamos destaque maior à este eixo enquanto campo privilegiado e essencial da atuação da sociedade civil – a ser exercido por uma gama de atores sociais.

As entidades sociais no país nos tempos atuais – em face da sua crise de identidade e dos seus agravados problemas de sobrevivência financeira – muitas vezes tem colocado como secundário esse papel de controle externo social difuso sobre as ações do Estado, caindo numa armadilha que as fazem parceiras do fracasso do Estado e dependentes do governo. (NOGUEIRA, 2004)

A respeito da citação acima, do importante produtor de conhecimento na área da infância – Wanderlindo Nogueira precisamos aprofundar reflexões.

O contexto sócio histórico do país revela uma série de negações e violações de dignidade humana da classe trabalhadora. Mesmo com a consolidação de legislações tão avançados, especialmente o marco da Constituição Federal de 1988, na década seguinte (de 90) presenciamos o desmonte dos direitos garantidos na Carta Magna.

A reforma política engendrada pelo ideário neoliberal enalteceu o mercado financeiro em detrimento das políticas sociais. A resistência da classe burguesa e de políticos para a não aprovação da CF 88 na época ressurgiu sob a justificativa de ser uma arriscada decisão (a implementação das políticas públicas) para o orçamento e cofres públicos do Estado.

É por isso também que não sentimos a efetivação das grandes mudanças lançadas com o ECA. O *direito de fato* está submetido à lógica mercadológica financeira e os direitos sociais e tão logo as políticas sociais estão mercantilizadas, individualizadas, focalizadas na extrema pobreza. As estratégias de privatizações ocorridas no período também reforçaram a seletividade das políticas públicas e sua meritocracia, tendo em vista que só se faz uso das mesmas comprovando a pobreza em que se sobrevive.

Nessa conjuntura ressaltamos a contra reforma do Estado que de modo peculiar incentivou à regulamentação de organizações não governamentais na implementação de políticas públicas. O trabalho voluntário nas empresas privadas também foi estimulado, o que negativamente “desprofissionalizava a intervenção nessas áreas, remetendo-as ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos, através de um trabalho voluntário não remunerado”. (BEHRING, 2011, P.154)

Assim, vislumbramos paulatinamente a descentralização do poder, a divisão de despesas sociais, a diminuição da participação do Estado e omissão deste na defesa dos direitos conquistados. É nesse contexto que devemos nos debruçar para análise da citação de Wanderlino destacada anteriormente. As organizações da sociedade civil assumem tarefas que poderiam ser assumidas pelo Estado, estas se submetem a ação muitas vezes os recursos públicos, mediante crises cíclicas do capital, saída da cooperação internacional do Brasil com seus aportes financeiros, logo, perdendo forças para o exercício reflexivo, crítico e constante do controle social. Além do que, controle, monitoramento, avaliação, não são tão atrativos ao poder.

A lógica neoliberal e a “onda” da pós-modernidade são a locomotiva de “instituições clássicas da sociedade e que expressa, sobretudo, os esquemas de dominação de classe, grupos e do Estado”. (CRUZ NETO & MOREIRA, 1999, p. 34)

Pela aparência, costumamos responsabilizar a supressão de direitos básicos exclusivamente à ineficiência do poder público (estatal), no entanto, na essência, as grandes instituições financeiras de capital são as que movem o sistema e pautam o Estado com suas prioridades e anseios. Tal



privilegio e a prevalência do campo econômico, geram consequências nos serviços públicos ofertados à população, que são de baixa qualidade, pouco eficientes e focalizados, o que colabora para o acirramento das expressões da questão social, a desigualdade social, a violência estrutural.

As vidas das crianças e dos adolescentes sofrem sob a órbita perversa do capital, de suas formas dominantes e de coisificação do ser humano. Logo a rede de atendimento à infância tem dificuldades para operacionalizar a Doutrina de Proteção Integral, submetida à setorialização das necessidades (equivocadamente entendidas como problemas sociais, particulares), a precarização de serviços, a falta de recursos financeiros, humanos, materiais, comprometimento dos atores do sistema de garantia, a indisposição política.

Portanto, a noção de rede com suas múltiplas conexões, relações interinstitucionais, integralidade em prol da infância se perde no tecnicismo, estagnam-se “cada uma no seu quadrado”, e na perspectiva de um direito “possível”. Perde-se então o anseio de uma sociabilidade emancipatória, autônoma que respeite a criança e o adolescente como seres humanos em desenvolvimento, como sujeitos de direitos.

No nosso próximo e último módulo resgataremos esse debate analítico e crítico sobre proteção e direitos da infância no contexto do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, seus desafios e contradições. O debate não é fácil, mas crucial para nós, defensoras e defensores dos direitos das crianças e adolescentes.

Sigamos firmes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **POLÍTICA SOCIAL: fundamentos e história**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2010.



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 de jul. 1990.

CENDHEC- Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Sociais. **Sistema de Garantia de Direitos: Um caminho para a Proteção Integral**: Recife, 1999.

CUSTÓDIO, André Viana. **Direito da criança e do adolescente**. Criciúma: UNESC, 2009.

CRUZ NETO, Otávio; MOREIRA, Marcelo Rasga. A concretização de políticas públicas em direção à prevenção da violência estrutural. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, 1999.

DEL PRIORE, Mary (Org.) **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto.1999.

FALEIROS, Vicente de Paula; PRANKE, Charles (Coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente Uma década de direitos avaliando resultados e projetando o futuro**. Campo Grande: Editora da UFMS, 2001.

HUMBERTO MIRANDA (Org.). **Estatuto da Criança e do Adolescente: conquista e desafios**. Recife: Escola de Conselhos de Pernambuco, 2014.

MARCÍLIO, Maria Luisa. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil 1726-1950. In:

NEPOMUCENO, Valeria. **O mau-trato infantil e o Estatuto da Criança e do Adolescente: os caminhos da prevenção, da proteção e da responsabilização**. Recife/PE: EDUPE, 2002.

NOGUEIRA, WANDERLINO. **O Sistema de garantia de direitos no Brasil: um estudo analítico**. 2004.

RIZZINI, I. **A Assistência à Infância no Brasil**. Rio de Janeiro; Santa Úrsula, Editora Universitária, 1993.

\_\_\_\_\_. **O Século Perdido**: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil.2 ed. Ver. São Paulo: Cortez, 2008.

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