TIPICAMENTE DE TODOS

Jacqueline Micali*
Luciano Rosa**
Valtenir Lazzarini***

RESUMO

O presente artigo discute a política direcionada à criança e ao adolescente pelo prisma da política de Assistência Social e suas lacunas, quando vislumbradas, pela caracterização dos direitos universais contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o que corresponderia à responsabilização de todas as políticas direcionadas à criança e ao adolescente. Para tanto discorreremos acerca da política direcionada à criança e ao adolescente, sua vinculação com a Assistência Social, perfazendo os percursos desta política da Constituição Federativa Brasileira de 1988 e seus desdobramentos até a tipificação. Trataremos do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e a tipificação naquilo que se refere à criança e ao adolescente, abordando, por fim, a proteção especial contida no ECA e sua possível relação com a Assistência Social. Longe de esgotar a discussão, nas considerações finais pretendemos levantar questões e contradições perceptíveis no cotidiano, que ultrapassam o campo teórico e se debatem na prática da execução, acarretando em uma contradição na universalização e transversalidade dos direitos ao segmento infanto-juvenil e na centralidade do atendimento na política de Assistência Social.

PALAVRAS-CHAVE: Universalização; Direitos sociais; Políticas de Assistência Social.

ABSTRACT

This article discusses the policy directed at children and adolescents through the prism of social assistance policy and its shortcomings when glimpsed, the characterization of universal rights contained in the Statute of the Child and Adolescent (ECA), which would be the responsibility of all policies directed at children and adolescents. For this we will discuss about politics directed at children and adolescents and their association with the Social Assistance, making journeys of

* Mestre em Politica Social pela Universidade Estadual de Londrina. Conselheira Estadual dos direitos da Criança e Adolescente-CEDCA,nos anos de 2006 a 2011. Secretaria do Município de Londrina 2010 a 2012. Atualmente atua como Coordenadora de Projetos Sociais e como Gestora do Parque das Allamandas.
** Advogado, Pós Graduado em Administração Pública e em Direito Processual Civil, Conselheiro e Presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente do Estado do Paraná 2010/2011. Conselheiro Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente em Campo Mourão-PR representando a Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB-PR em Campo Mourão.
*** Mestre em sociedade cultura e fronteiras pela Unioeste/Foz do Iguaçu. Foi presidente do Conselho Municipal e Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA e articulador do Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná - Fórum DCA/PR.

this policy of the Brazilian Federal Constitution of 1988 and its aftermath until the characterization. Deal of the Social Assistance Single System (SUAS) and typing in what refers to children and adolescents, addressing, finally, the special protection contained in the ECA and its relation to social assistance. Far from exhausting the discussion, the final considerations intend to raise issues and perceived contradictions in the everyday, beyond the theoretical field and discuss the practical implementation, resulting in a contradiction in universal rights and mainstreaming of the juvenile segment and the centrality of care in the Social assistance policy.

KEYWORDS: Universalization; Social rights; Policies for Social Assistance.

INTRODUÇÃO

O presente texto busca discutir e refletir acerca da Tipificação dos Serviços Sócio assistenciais, conforme Resolução Nº 109, de 19 de novembro de 2009, expedida pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Inicialmente, buscamos o significado do termo *tipificação* e suas variações – tipificar e típico, os quais são definidos respectivamente por:

> Tipificação: sf (tipificar+cão). Ato de tipificar.
> Tipificar: v.t. Tornar típico; caracterizar.
> Típico: adj. Que distingue uma pessoa, um objeto; característico: fisionomia típica.
> Que constitui tipo; que tem uma feição bem caracterizada: personagem típica.
> Simbólico: sentido típico (HOUAISS, 2011).

Dos significados extraídos podemos inferir que a tipificação é o ato de distinguir, dar uma feição bem caracterizada aos serviços da política de Assistência Social de forma que os mesmos sejam distinguidos dos serviços de outras políticas.

Essa constatação inicial, se certa, nos leva a buscar elementos que, na realidade, se contradizem ou ao menos nos deixam dúvidas com tal constatação. As análises e reflexões ficarão restritas ao universo das crianças e adolescentes, as quais são nosso foco e ao mesmo tempo nossa tentativa de resposta à prioridade absoluta de que são detentoras.

OS DIREITOS SOCIAIS

A perspectiva que impomos nessa discussão é a do direito e não a da necessidade ou problema. Os cidadãos, de forma geral, são detentores de direitos humanos, os quais podem ser classificados em direitos econômicos, civis, políticos, sociais, culturais e ambientais.

Crianças e adolescentes também são cidadãos sujeitos de direitos e as normativas internacionais relacionadas ao tema conferem a esse segmento especial atenção dos Estados-partes na efetivação dos direitos humanos.

Nossa legislação interna, especialmente com a aprovação do ECA, institui um sistema de garantia dos direitos humanos de crianças e adolescente, sistema esse que ganha contorno mais precisos com a edição da *resolução no. 113* do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda):

> Art. 1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.
>
> Art. 2º Compete ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações. (Conanda, 2006)

Como forma de aproximação do objeto em discussão, restringiremos as considerações focando nos direitos sociais, entendidos como aqueles constantes em nossa Constituição Federal (CF):

> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010 (BRASIL, 2010).

A promoção desses direitos aos cidadãos está organizada e agrupada por meio de funções que se expressam no orçamento público e devem ser entendidas como o maior nível de agregação das diversas áreas que competem ao setor público, conforme expresso na Portaria Nº 42/1999, do Ministério do Orçamento e Gestão (BRASIL, 1999).

Dos direitos sociais elencados na CF percebemos que a maioria desses possui função própria no setor público, como podemos observar na tabela abaixo.

DIREITO SOCIAL	FUNÇÕES	SUB-FUNÇÕES
Segurança	06 – Segurança Pública	181 – Policiamento 182 – Defesa Civil 183 – Informação e Inteligência
A proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (esses direitos podem estar em diversas funções)	08 – Assistência Social	241 – Assistência ao Idoso 242 – Assistência ao Portador de Deficiência 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 244 – Assistência Comunitária
Previdência Social	09 – Previdência Social	271 – Previdência Básica 272 – Previdência do Regime Estatutário 273 – Previdência

		Complementar 274 – Previdência Especial
Saúde	10 – Saúde	301 – Atenção Básica 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 – Suporte Profilático e Terapêutico 304 – Vigilância Sanitária 305 – Vigilância Epidemiológica 306 – Alimentação e Nutrição
Trabalho	11 – Trabalho	331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 – Relações de Trabalho 333 – Empregabilidade 334 – Fomento ao Trabalho
Educação	12 – Educação	361 – Ensino Fundamental 362 – Ensino Médio 363 – Ensino Profissional 364 – Ensino Superior 365 – Educação Infantil 366 – Educação de Jovens e Adultos 367 – Educação Especial
Cultura	13 – Cultura	391 – Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 – Difusão Cultural

Moradia	16 – Habitação	481 – Habitação Rural 482 – Habitação Urbana
Lazer	27 - Desporto e Lazer	811 – Desporto de Rendimento 812 – Desporto Comunitário 813 – Lazer

Tabela 1 – Direitos sociais e correspondentes funções e subfunções

O direito à alimentação aparece com a subfunção 306, inserida na função 12 (saúde), porém assume novo status com a aprovação da lei federal nº 11.346/2006, a qual institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN – com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada, deixando esta de ser responsabilidade específica do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), passando a ser coordenada pela Casa Civil e gerida por uma câmara intersetorial. Resta saber se também haverá função específica para esse direito social.

Muitos desses direitos são promovidos também em subfunções cruzadas, entendendo que a subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto do setor público, segundo menções na Portaria Nº 117/1998, do Ministério do Planejamento e Orçamento (BRASIL, 1998). A subfunção cruzada define-se, portanto, por ser a utilização de uma subfunção em outra função que não aquela que originalmente foi atribuída. Para ilustrar esta definição, podemos citar a função 12 (educação) e subfunção 126 (tecnologia da informação). Essa subfunção originalmente está associada à função 03 (administração e planejamento).

Além dessas funções que se correlacionam com os direitos sociais, temos uma estrutura administrativa de órgãos governamentais que procuram seguir a mesma lógica. No nível federal, esses órgãos são os Ministérios e seus equivalentes, os quais são os responsáveis pela execução direta da política

governamental, conforme sintetiza a tabela acerca da atual organização do Poder Executivo Federal:

Ministério	Sigla
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	MAPA
Cidades	MCidades
Ciência e Tecnologia	MCT
Comunicações	MC
Cultura	MinC
Defesa	MD
Desenvolvimento Agrário	MDA
Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	MDIC
Desenvolvimento Social e Combate à Fome	MDS
Educação	MEC
Esporte	ME
Fazenda	MF
Integração Nacional	MI
Justiça	MJ
Meio Ambiente	MMA
Minas e Energia	MME
Pesca e Aquicultura	MPA
Planejamento, Orçamento e Gestão	MPOG

Previdência Social	MPS
Relações Exteriores	MRE
Saúde	MS
Trabalho e Emprego	MTE
Transportes	MT
Turismo	MTur
Secretaria de Assuntos Estratégicos	SAE
Secretaria de Comunicação Social	SeCom
Secretaria Especial dos Direitos Humanos	SEDH
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	SEPPIR
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	SEPM
Secretaria Especial de Portos	SEP
Secretaria-Geral da Presidência	SG
Secretaria de Relações Institucionais	SRI
Advocacia-Geral da União	AGU
Banco Central	BC
Casa Civil da Presidência da República	CC
Controladoria-Geral da União	CGU
Defensoria Pública da União	DPU
Gabinete de Segurança Institucional	GSI

Tabela 2 - Atuais Ministérios, secretarias e órgãos com status de Ministério do Poder Executivo Federal
Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Ministérios_do_Brasil

A existência dos órgãos pode variar no tempo, dependendo do governo. Em decorrência disso podemos ter funções agrupadas em um único órgão, uma única função em diferentes órgãos ou exclusivamente em um único órgão.

O ECA E A POLÍTICA DE ATENDIMENTO

As leis que respaldam crianças e adolescentes no Brasil são consideravelmente novas, traduzidas em diretrizes que tinham como objetivo a priorização desse segmento, em todas as políticas públicas.

Todavia, o atendimento direcionado a crianças e adolescentes no Brasil, em especial, oriundas das classes menos favorecidas, via de regra, sempre esteve ligado à Assistência Social, perpassando, por décadas, a ideia e a prática que somente essa política era responsável por atender e colocar em seu arcabouço as formas que isso aconteceria.

A formulação e, posteriormente, a promulgação da Constituição desencadeou diversos processos de alteração da legislação infraconstitucional, assim ocorreu com a Assistência Social, que passou a formar o tripé da seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência, sendo direcionada a quem dela necessitar, conforme artigo 203 da Constituição Federal do Brasil (CF).

No caso específico de crianças e adolescentes, o artigo 227 da CF deixou explícita a responsabilidade de todos os setores e políticas públicas:

> É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão - Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010 (BRASIL, DF, 227, 1988).

Foi estabelecido um novo modelo, que compreende crianças e adolescentes, como seres em formação, adotando a doutrina de proteção integral e buscando traçar um caminho diferente daquele percorrido, até então.

Inspirados na Declaração Universal dos Direitos das Crianças e Adolescentes (1959) e na Convenção dos Direitos da Criança (1989), da Organização das Nações Unidas, a nova legislação pretende dar início a uma nova era para este segmento da população, colocando-os como prioridade absoluta, por se tratar de seres humanos em condição peculiar de desenvolvimento. Tem início assim, com a aprovação da CF de 1988 e posteriormente do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, o marco regulatório nacional voltada à garantia da proteção integral às crianças e adolescentes brasileiros.

Nesta perspectiva, crianças e adolescentes deixam de ser meros objetos da ação do Estado, para se transformarem em sujeitos de direitos, passando a contar com acesso irrestrito e privilegiado à justiça e garantia de acesso a serviços sociais públicos de boa qualidade, com absoluta prioridade. De acordo com a Lei o Estado, a sociedade e a família assumem, cada um dentro de suas competências, a responsabilidade por este segmento da população.

A legislação em vigência, até 1990, o Código de Menores promulgado em 1979 (Lei Federal 6.697 de 10-10-1979) agia, em especial, na repressão e culpabilização de crianças e adolescentes que, por fatores externos ligados à estrutura social e econômica, não somente de suas famílias, mas da sociedade, encontravam-se em situação de risco, era a chamada situação irregular.

As diretrizes da política de atendimento eram estabelecidas em nível nacional por meio da FUNABEM que de forma centralizada não contemplava as necessidades e particularidades de cada região do país, sobretudo, não incorporava à realidade dos municípios.

O ECA busca alterar a realidade das crianças e adolescentes, por meio da aparato estatal, que passou a ter obrigação de assegurar, por meio das políticas, especialmente as sociais, os direitos desse segmento da população. Para Sposito (2003), o ECA significou, para a sociedade brasileira, uma vitória em torno da luta da

sociedade pela infância e juventude, principalmente, a marginalizada, sendo esta lei um novo ordenamento jurídico e político.

O movimento em torno dos direitos desses segmentos constituiu um novo significado, para a fase de vida representada pela infância e adolescência, ancorado em uma concepção plena de direitos, em contraposição às imagens dominantes que atribuíam às crianças pobres uma condição de existência inferior, pois a elas, a atribuição depreciativa incidia sobre a sua condição de menor infrator ou delinquente. (SPOSITO, 2003, p. 63).

O ECA é a primeira lei a adotar os princípios básicos da Constituição Federal de 1988, determinando a descentralização político-administrativa e a participação popular, interferindo na formulação, execução e controle das políticas sociais e, inclusive, implicando um novo acordo federativo.

Essa participação tem fundamental importância quando da definição da política de atendimento pelos conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente. Essa política, prevista no artigo 86 do ECA, se faz por um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais. As linhas de ação definidas no artigo 87 do ECA, segundo Costa (2008), podem ser assim divididas:

> Políticas Sociais Básicas, direitos de todos e dever do Estado, como educação e saúde;
> Políticas de Assistência Social, para quem se encontra em estado de necessidade temporária ou permanente, como os programas de renda familiar mínima;
> Políticas de Proteção Especial, para quem se encontra violado ou ameaçado de violação em sua integridade física, psicológica e moral, como os programas de abrigo;
> Políticas de Garantia de Direitos, para quem precisa pôr para funcionar em seu favor as conquistas do estado democrático de direito, como, por exemplo, uma ação do Ministério Público ou de um centro de defesa de direitos (COSTA, 2008, não paginado).

O mesmo autor apresenta por meio da figura 1 a visualização dessa divisão, procurando explicitar a hierarquia das diferentes políticas na efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Lembremos que a Resolução Nº 113 do

Conanda, que dispõe sobre parâmetros de institucionalização e fortalecimento do sistema de garantia dos direitos de crianças e adolescentes, classifica as políticas sociais básicas, a de Assistência Social e a de proteção especial como integrantes do eixo de **Promoção** dos direitos humanos de crianças e adolescentes enquanto que a **garantia de direitos** está no eixo de **Defesa**.

Figura 1: Hierarquia das Políticas de Direitos



Fonte: Costa (2008)

Quando da implementação dos programas e ações nessas linhas de ação, faz-se necessário observar o conjunto de diretrizes que emana o ECA em seu artigo 88. Podemos visualizar nas diretrizes os princípios da política de atendimento, quais sejam:

> **Princípio da Descentralização:** municipalização do atendimento;
> **Princípio da Participação:** criação de Conselhos;
> **Princípio da Focalização:** criação e manutenção de programas específicos;
> **Princípio da Sustentação:** manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais;
> **Princípio da Integração Operacional[1]:** atuação convergente e Inter complementar dos órgãos do Judiciário, Ministério Público, Segurança Pública e Assistência Social no atendimento ao adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;
> **Princípio da Mobilização:** desenvolvimento de estratégias de comunicação, visando à participação dos diversos segmentos da

[1] Alteração em sentido similar foi realizado no ECA pela lei 12.010/09, prevendo a integração dos órgão em relação às crianças e aos adolescentes em acolhimento institucional e familiar.

> sociedade na promoção e defesa dos direitos da população infanto-juvenil (COSTA, 2008, não paginado)

No que diz respeito à descentralização político-administrativa, a Constituição Federal reduziu o papel dos estados da federação e ampliou significativamente a jurisdição e responsabilidades dos municípios, sendo esses princípios seguidos pelo ECA. Isso significou uma nova experiência democrática, a partir do Poder Executivo municipal, amenizando o poder da esfera estadual, propondo uma nova relação sociedade civil e Estado, em relações e realidades conhecidas por ambos (SPOSITO, 2003).

A municipalização da atenção integral à infância e a adolescência adquiriu importância na metodologia da política de direitos elencados no ECA. Resultou em uma mudança considerável, em vista da descentralização, equilibrando a força dos recursos financeiros que, na construção de políticas mais eficazes, não é uma ideia nova, porém, sua aplicação, em especial no Brasil, é algo ainda desafiador.

> Desde que o município foi instituído por Júlio César no ano 50 a. C. tem sido, geralmente, reconhecido que nenhuma outra instituição pode levar mais eficiente e eficazmente à presença do Poder Público, ao interior de um país, do que o município ou os governos locais, nas suas diversas modalidades, desde que se caracterizem, efetivamente, como governos e não como meras extensões administrativas do Governo central ou dos governos regionais (MELLO, 1990, p. 204).

Com este foco, o ECA determina a instância local como a maior responsável pela nova política e a criança e o adolescente passam a ter um atendimento personalizado, que só pode ser viabilizado pela proximidade com sua realidade. O município deveria, em tese, conhecer a situação de suas crianças e adolescentes, tendo mais propriedade na elaboração das políticas. A descentralização nestes termos diminuiria a imensa limitação do controle de planejamento nacional centralizado das ações, sendo limitado, por não conhecer as diversidades e especificidades dos municípios (MELLO, 1990, p. 200).

Este novo olhar sobre as crianças e adolescentes é um contraponto à massificação e centralização de ações que caracterizavam a área, até então, sendo que todas as políticas da área, até 1988, contavam com uma participação insignificante dos municípios nas decisões e intervenções e até mesmo no atendimento em si.

> [...] fortalecer institucional e politicamente os municípios e conferir poder efetivo aos gestores das cidades significa criar ou fortalecer instituições que, próximas dos cidadãos, poderiam superar os vícios do velho aparato do Estado Nacional. Não se trata, para ele, de eliminar as antigas instituições da democracia representativa, mas de superar seus limites, pelo fortalecimento de novas instituições que fortaleçam a democracia de base territorial (BORJA apud ARRETCHE, 1996, p. 46).

A descentralização das políticas na área da criança e do adolescente trouxe consigo outro fator importante, para retirar das mãos de poucos a decisão sobre a política de atendimento: a partilha de poder entre Estado e sociedade civil. O ECA buscou envolver não somente os três níveis de poder, mas também toda sociedade, numa estratégia de descentralização democratizante.

A Constituição Federal de 1988 condensou todo movimento político, a partir da participação popular, incorporando o sentido de descentralização deste movimento, buscando a real proximidade com agentes participativos da realidade social (MARTINS, 2004, p. 190).

Para tanto, foram criados mecanismos com relevância especial como os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, que são órgãos deliberativos e controladores das ações em toda federação (BRASIL, ECA, 1990, Art. 88, II), sendo a função dos seus membros considerada de interesse público relevante (BRASIL, ECA, 1990, Art. 89).

Essas estruturas servem de instrumento, para a sociedade participar efetivamente na elaboração de políticas públicas voltadas à todas crianças e adolescentes e na fiscalização do cumprimento das leis estabelecidas, nos dispositivos legais, dentro dos moldes da descentralização política e administrativa.

Os conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos, com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados (RAICHELIS, 2006, p. 110).

A criação dos Conselhos, neste caso da criança e adolescente, tornou-se explicitamente a exigência da mudança de paradigma. O Estado passou a ser obrigado legalmente a dividir poder com a sociedade civil e, assim, a descentralização político-administrativa não poderia permanecer somente nos trâmites burocráticos.

Nestas prerrogativas, Martins (2004, p. 190) considera que:

> Os conselhos constituem-se novidade no campo da gestão das políticas sociais claramente embasadas em uma concepção de democracia participativa. Sua institucionalização permite um novo tipo de participação da sociedade civil, que não se esgota no processo eleitoral. São instrumentos para deliberar, controlar e fiscalizar as políticas desenvolvidas nas três esferas de governo, firmando bases empiricamente viáveis para a construção de uma nova cultura política democrática.

As novas exigências obrigaram o Estado a uma maior transparência de suas ações e a legitimidade de seu poder passou a estar vinculada mais precisamente à legitimidade da política governamental, que atua em nome da sociedade, dependendo de sua capacidade de estabelecer uma hegemonia ideológica sobre esta, em especial perante a sociedade civil organizada dentro dos conselhos, que passaram a deter poder sobre suas ações.

Nesta perspectiva proposta pelo Estatuto da Criança e Adolescente, a descentralização político-administrativa está inteiramente vinculada à participação popular, pois significa concretamente a divisão de poder, antes centralizado na União, sem participação alguma da sociedade civil.

Inseridos neste contexto os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente têm a prerrogativa da definição da política ao segmento e a política de

Assistência Social é uma das políticas integrantes do sistema de garantia dos direitos, sendo mais uma das responsáveis pelo atendimento a crianças e adolescente e não a única.

A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO TRIPÉ DA SEGURIDADE SOCIAL E SEUS DESDOBRAMENTOS DA LOAS À TIPIFICAÇÃO

Anterior à Constituição de 1988, toda política social brasileira estava voltada aos indivíduos que se encontravam no mercado de trabalho. A partir da Constituição, a Assistência Social, ganhou condição de Política Pública e se integrou à seguridade social (saúde, previdência e Assistência Social). Desta forma, esta política passou a ser um direito do cidadão e dever do Estado e a mesma "será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social" (BRASIL, CF, 1988, Art. 203).

Assim como para regulamentar o artigo 227 da CF, que se desdobrou e se transformou no Estatuto da Criança e Adolescente-ECA, em 1993, foi regulamentada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que delimitou os parâmetros desta política e sua forma de Operacionalização.

Em seus primeiros capítulos, ficam explícitos seu objetivos:

> Art. 1º. A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prove os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.
> Art. 2º. A Assistência Social tem por objetivos:
> I- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
> ll- o amparo às crianças e adolescentes carentes;
> lll- a promoção da integração ao mercado de trabalho;
> lV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
> V- a garantia de 1(um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meio de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.
> Parágrafo Único: a Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para

> atender contingências e da universalização dos direitos sociais (BRASIL, 1993, não paginado)

É inegável que a promulgação de uma lei própria para Assistência Social, trouxe grandes avanços, em especial proporcionou, a partir de parâmetros legais, a delimitação do caráter de dever do Estado e não mais no bojo da benevolência e caridade, como era tratada até então.

Assim como no ECA, a descentralização político-administrativa e a participação popular na formulação das políticas sociais são diretrizes privilegiadas na LOAS, transferindo, para os estados, municípios e distrito federal, a decisão e comando desta política (BRASIL, LOAS, 1993, Cap. ll, Seção ll).

Apesar de, em vários momentos na lei, conter a universalização dos direitos sociais como princípio, a mesma expressa um caráter seletivo, ao classificar, enquanto seus beneficiários, uma população que se aproxima da miserabilidade, que, com o caráter seletivo, deixa de oferecer o acesso amplo e irrestrito.

Pelo prisma do oferecimento dos mínimos sociais, é correta a afirmação “[...] a quem dela necessitar [...]” (CF/88, artigo 203) e dentro deste panorama crianças e adolescentes atendidos por essa política deveriam fazer parte da camada que necessitasse da garantia dos mínimos sociais. O próprio ECA coloca como linhas de ação da política de atendimento: “políticas e programas de Assistência Social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem (BRASIL, ECA, 1990, Art. 87, II)

Todavia, a LOAS nos pauta a universalização dos direitos sociais, o que pode ser interpretado como ampliação do acesso e até mesmo do caráter dessa política a qual deve se dar integrada as demais políticas setoriais (BRASIL, LOAS, 1993, Art. 2ª, único).

A partir deste entendimento, em 2005, foi criado o Sistema Único da Assistência Social-SUAS, tendo como objetivo a operacionalização de forma sistematizada das diretrizes da LOAS.

No SUAS foi construído uma subdivisão de proteção social básica e especial, buscando se assemelhar a outras políticas como a saúde e educação, que igualmente apresentam diferentes concepções de proteção[2]. Toda estrutura do SUAS está baseada na vulnerabilidade e no risco, desta forma, prevê a classificação dos demandatários em "situações de vulnerabilidade social ou risco social e pessoal", (LOAS, Art. 3º, § 1º) tendo como parâmetro principal a pobreza e suas consequências.

Segundo o SUAS, a execução da proteção social básica se concretiza nos Centros de Referência da Assistência Social-CRAS, sendo esses espaços executores dos serviços de proteção social básica. Para evitar a situação de risco, nos CRAS, deve ser trabalhado o desenvolvimento das potencialidades e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

No caso da Proteção Social Especial – PSE – destina-se a famílias e indivíduos que se encontram em risco pessoal e social. Inserida no conjunto de ações especializadas, existe a subdivisão entre a média e alta complexidade. Destinados à criança e adolescente, na média complexidade está o acompanhamento do atendimento aos adolescentes autores de ato infracional; vítimas de violência, e a abordagem e acompanhamento a crianças e adolescentes.

Porém, o SUAS não distingue esses atendimentos em espaço único e diferenciado de adultos, colocando como parâmetros os CREAS - Centro de Referência Especializado da Assistência Social, para atendimento a todo tipo de violência, desde a criança até o idoso.

> O atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias prestado pelo CREAS ou por qualquer outro serviço público, portanto, deve primar pela celeridade e pela especialização, não sendo admissível, por exemplo, que sejam aqueles submetidos à mesma estrutura e sistemática destinada ao atendimento de outras demandas, de modo a aguardar no mesmo local e nas mesmas "filas" que estas a realização de exames ou tratamento, máxime por técnicos que não possuam a qualificação profissional devida (DIGIACOMO; DIGIACOMO, 2010, p. 7).

[2] Neste artigo, nos limitaremos a abordar o público infanto-juvenil, por ser o alvo da discussão, mas o SUAS traz diretrizes para todo o público da Assistência Social.

O CREAS torna-se assim um equipamento contraditório às inovações trazidas pelo ECA, ao propor uma massificação no atendimento de crianças e adolescentes junto à população adulta, desconsiderando o princípio da focalização[3] da política, a qual se fosse observado, garantiria um espaço próprio para o atendimento e a concretização da prioridade absoluta.

Outro aspecto contraditório está no atendimento proposto aos adolescentes a quem se atribua autoria de ato infracional. Via de regra, ele cometeu um delito, tendo que, por esse motivo, cumprir uma medida socioeducativa atribuída após processo judicial contencioso. Evidentemente, não podemos desfocalizar a vulnerabilidade pessoal ou social de seu ato; no entanto, quando a Assistência Social coloca sob sua responsabilidade a execução das medidas em meio aberto, como a Liberdade Assistida-LA e Prestação de Serviço à Comunidade-PSC, perpassa ou retorna a ideia do Código de Menores, no qual geralmente as infrações cometidas por adolescentes eram diretamente ligadas e analisadas pela classe social da família.

Segundo Saraiva (2009, p.02)

> Ora, sendo a Medida Socioeducativa, a par de sua pretensão socioeducativa, uma sanção, enquanto resposta do Estado ao ato infracional, tem ela caráter de coercitibilidade, de imposição[4], havendo de ser cumprida independentemente da vontade do adolescente ao qual foi imposta, independentemente do consentimento do afetado, ao ponto de seu descumprimento reiterado e injustificado autorizar inclusive sua colocação em internação - art. 122, inc. III do Estatuto da Criança e do Adolescente).

Outro ponto a ser questionado, são as crianças e adolescentes vítimas de violência sexual. Até a presente data, as outras políticas setoriais, como a educação e em especial a saúde, não demonstraram em sua estrutura o financiamento e equipe própria para o atendimento a este segmento, ressaltando que o próprio ECA, em seu artigo 87, capítulo III, impõe como linha de ação da política a necessidade

[3] **Princípio da Focalização:** criação e manutenção de programas específicos (COSTA, 2008).

de “serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão”.

Estaria então o SUAS num impasse!? Se olharmos pelo prisma da universalização dos direitos, encontramos respaldo para o atendimento a crianças e adolescentes que, por inúmeros motivos, encontram-se vulneráveis, porém a Assistência ainda tem trabalhado dentro da seleção de famílias e indivíduos que, pela falta ou baixa renda, necessitam de atendimento e inclusão em benefícios e acompanhamento, que garantam o mínimo social. Também tenta tornar típico serviços que necessariamente devem ser atípicos rompendo a lógica de universalização e focalização trazidas pelo ECA.

Mas não só no atendimento podemos observar contradições, pois estas também se fazem presentes na forma de deliberação. No momento em que a Assistência Social delega a si própria, parte significativa do atendimento a essa população, retira dos conselhos de direitos da criança, a autonomia para as deliberações necessárias, pois desloca para os conselhos de assistência a discussão e deliberação do recurso e da forma de atendimento, o que se constituiria em perda de foco, uma vez que:

> [...] compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente as funções deliberativas e de controle do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, nos termos previstos no art. 88, II, do Estatuto da Criança e do Adolescente (SARAIVA, 2009, p. 11).

O SUAS condicionou o repasse de recurso na média complexidade, por exemplo, à criação dos CREAS, não esboçando em nenhum momento a necessidade da deliberação em conjunto com o conselho dos direitos da criança e do adolescente.

Outro fator é a verticalização dos serviços. Adentrando na discussão do significado da descentralização político administrativa contida na Constituição e

esmiuçada no ECA e, igualmente na LOAS, a configuração dos Estados e Municípios deveria ser respeitada.

A TIPIFICAÇÃO E OS SERVIÇOS RELACIONADOS À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

No ano de 2009, o Conselho Nacional de Assistência Social, por meio da Resolução Nº 109, aprovou a tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Nesse documento, entre os vários serviços tipificados, encontram-se os serviços de Proteção Social Básica de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes de até 17 anos.

Segundo a tipificação, esse serviço:

> Organiza-se de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária (BRASIL, TIPIFICAÇÃO, 2009, p. 10).

Referente às crianças de até 6 anos, o objetivo é o fortalecimento de vínculos e prevenir ocorrência de situação de exclusão social, a partir de brincadeiras lúdicas e artísticas. Toda descrição e objetivo ficam confusos se analisados pelo prisma de universalização e garantia de direitos, em todas as políticas públicas, toda criança nessa fase deveria ter o direito de inclusão à educação.

O direito das crianças de até 6 anos à Educação Infantil já estava assegurado na Constituição de 1988 e no ECA. A tradução e aperfeiçoamento em diretrizes e normas, no âmbito da educação nacional, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases para Educação (Lei Federal nº 9.394/96), que representou um marco histórico de grande importância para a educação infantil em nosso país.

A Educação Infantil recebeu um destaque na nova LDB, inexistente nas legislações anteriores. É tratada na seção ll, do capítulo lll, nos seguintes termos:

> Art.29 A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança, até os seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.
> Art.30 A educação infantil será oferecida em: I creches ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II pré-escolas para crianças de quatro a seis anos de idade (BRASIL, LDB, 1996).

Fica evidenciada nos artigos acima a finalidade da promoção da criança, em todos os seus aspectos, de forma integral e integrada, constituindo um complemento à família e à comunidade, devendo estar articulada com essas. Desta forma, o CRAS deveria receber a demanda e encaminhar à política de educação.

Em nenhum momento, a tipificação refere-se ao ECA e nem mesmo ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), que, por sua vez, apresenta a integração das políticas públicas, como um dos nortes para o atendimento ao adolescente em cumprimento de medida.

Essa política tem interfaces com diferentes sistemas e políticas e exige atuação diferenciada que coadune responsabilização (com a necessária limitação de direitos determinada por lei e aplicada por sentença) e satisfação de direitos.

Os órgãos deliberativos e gestores do SINASE são articuladores da atuação das diferentes áreas da política social e na função de articulador, a incompletude institucional é um princípio fundamental norteador de todo o direito da adolescência, que deve permear a prática dos programas socioeducativos e da rede de serviços. Demanda a efetiva participação dos sistemas e políticas de educação, saúde, trabalho, previdência social, Assistência Social, cultura, esporte, lazer, segurança pública entre outras, para a efetivação da proteção integral de que são destinatários todos os adolescentes (SINASE, 2006, p. 23).

Fica evidente o direcionamento transversal do Sistema que rege nacionalmente o atendimento aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa. Os CRAS desempenhariam a função de suprir os mínimos sociais aos adolescentes e suas famílias, cabendo às outras políticas, a provisão das outras

garantias, como cultura e lazer, por exemplo. A integração ou reintegração do adolescente se daria por um conjunto de ações articuladas, seguindo os princípios do ECA.

O cumprimento de uma medida em meio aberto deveria significar a porta de entrada para encaminhamento e trabalho em conjunto com as outras políticas, pois, como o adolescente obrigatoriamente, ao responder uma medida, deve ser acompanhado pelo programa. A inserção deste adolescente em outras políticas deveria ocorrer na busca de suprir suas necessidades educacionais, culturais, entre outras, para superação de sua condição de vulnerabilidade pessoal e social.

Outro público seria o constituído por adolescentes e jovens do programa de erradicação do trabalho infantil (PETI) ou adolescentes e jovens egressos ou vinculados a programa de combate à violência, abuso e à exploração sexual.

PROTEÇÃO ESPECIAL: RESPONSABILIDADE DE TODOS?

Com o advento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) surge nesse a expressão “proteção social especial”, locução muito próxima de “proteção especial”. No entanto, teriam as duas locuções o mesmo conceito?

Cabe-nos ressaltar que a proteção social dispensada a crianças e adolescentes, bem como às famílias brasileiras, foi historicamente contemplada pela implementação das políticas públicas asseguradas pela Constituição Federal de 1988, pelo ECA em 1990 e com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – em 1993.

Para tanto, com a aprovação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), há uma definição de “proteção social especial” na Política Nacional de Assistência Social. Essa definição explora o conceito de exclusão social:

> [...] diferentemente de pobreza, miséria, desigualdade e indigência, que são situações, a exclusão social é um processo que pode levar ao acirramento da desigualdade e da pobreza e, enquanto tal, apresenta-se heterogênea no tempo e no espaço (BRASIL, 2004, p. 21)

A este aspecto cabe-nos apresentar, diante do referencial pesquisado, uma tentativa de definição e de caracterização explicita, que segundo a Política Nacional da Assistência Social – SUAS/2004, assim estabelece:

> A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2004, p. 22).

Complementarmente, faz uma diferenciação de níveis entre proteção social especial de média e de alta complexidade. Contudo Neto (2005, p. 17-19) em seu artigo “Por um Sistema de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos de Criança e Adolescentes”, discorda frontalmente que proteção social especial e proteção especial tenham o mesmo significado.

Para tanto, Neto (2005) reflete acerca da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, observando que o ECA defende a operacionalização desta através de três linhas estratégicas:

> a) serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos, b) programas de execução de medidas socioeducativas; e c) serviços e programas das demais políticas públicas, especialmente das políticas sociais, quando afetos aos fins da política especial de promoção e proteção (“atendimento”) de direitos humanos (BRASIL, ECA, Art. 86).

Das três linhas estratégicas, Neto se detém em explicar e exemplificar com maior ênfase a primeira (letra ‘a’) a qual para ao autor:

> [...] tem um caráter de atendimento inicial, integrado, emergencial e ao mesmo tempo alavancador da inclusão moral e social de seus beneficiários (vítimas de violações de direitos): “cuidados e cuidadores”. Aí estão os programas de abrigamento (ou abrigo), de

> colocação familiar, de orientação sociofamiliar, de localização de desaparecidos, de prevenção/apoio médico e psicossocial a vítimas de maus-tratos, abusos, violências, explorações etc. – serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos. Esse tipo de "proteção" pouco tem a ver com a "proteção social" e não deve ser confundida com ela. Esta última é uma forma de atuação da política de Assistência Social e tem sua abrangência ampliada ou limitada, conforme o pensamento doutrinário que justifica essa ou aquela outra abrangência do campo da "proteção social". Mas, de qualquer maneira, será um equivoco lastimável fazer com que os "programas de execução de medidas de proteção de direitos", previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 87, III a V, e 90) acabem absorvidos pelos "programas de proteção social", institucionalizados a partir da Lei Orgânica da Assistência e regulados pelo Suas (NETO, 2005, p. 18).

Afirma o autor que os serviços e programas nascidos do ECA devem ser implementados para servir de retaguarda, principalmente às Varas da Infância e Juventude e aos Conselhos Tutelares, pois são instâncias públicas para execução das decisões desses dois órgãos, para atender às suas requisições.

Neto relata que para essas instâncias:

> não vão crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, como um encaminhamento social, depois de reconhecidas como nessa situação social, por meio de um estudo social (âmbito do Serviço Social). Para lá vão crianças e adolescentes com seus "direitos ameaçados e violados" (art. 98 – Estatuto citado), por força da aplicação formal de uma "medida específica de proteção" de direitos, aplicada por autoridade competente, nos termos do Estatuto, isto é, após procedimento contencioso próprio, onde se garanta ampla defesa para as partes e que resulte em decisão judicial ou administrativa, da qual caiba recurso (NETO, 2005 p. 19).

Na segunda linha (letra 'b') estão os programas de medidas socioeducativas como a internação, a semiliberdade a liberdade assistida etc. "A ele se aplicam também as considerações acima, *mutatis mutantis*, sobre sua natureza jurídica, abrangência, especificidades, interfaces etc."

Por fim a terceira linha (letra ‘c’), serviços e programas das demais políticas públicas “[...] implica a facilitação do acesso aos serviços públicos (educação, saúde, proteção no trabalho, previdência, segurança pública etc.)”.

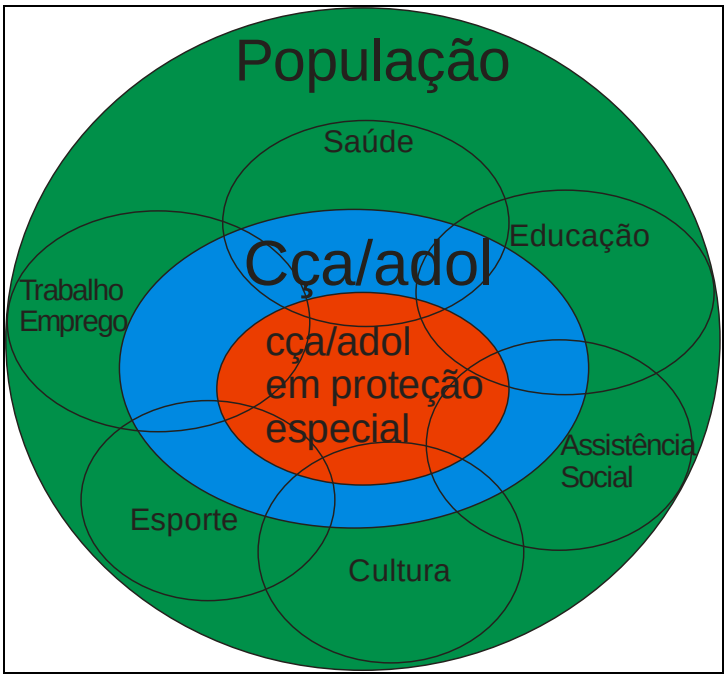
Precisamos recordar a recém-alteração realizada no ECA, a qual traz a responsabilidade para as políticas o financiamento dos programas nos regimes previstos no artigo 90 conforme parágrafo segundo:

> Os recursos destinados à implementação e manutenção dos programas relacionados neste artigo serão previstos nas dotações orçamentárias dos órgãos públicos encarregados das áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, dentre outros, observando-se o princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente preconizado pelo caput do art. 227 da Constituição Federal e pelo caput e parágrafo único do art. 4º desta Lei.

Necessário, então, se faz refletirmos, após essas considerações, de quem é a responsabilidade pelos programas de proteção. Se olharmos a tipificação essa responsabilidade está para a Política de Assistência Social, mas todos os argumentos apresentados apontam em sentido contrário, de não ser a Política de Assistência a única responsável, havendo comando direto para previsão orçamentária das diferentes políticas para esses programas.

Através da figura abaixo procuramos demonstrar a responsabilidade das diferentes políticas com a população em geral, com as crianças e adolescentes e finalmente com aquelas crianças e adolescentes que necessitam de proteção especial

Figura 2 - Linhas de Ação da Política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como podemos observar a ligação entre criança, adolescente e a Assistência Social sempre foi muito próxima, visto que a política voltada a este segmento estava relacionada às classes menos favorecidas, mantendo-se neste estágio por muito tempo. Longa foi a trajetória até chegar à Constituição Federal de 1988, à descentralização política administrativa e posteriormente ao ECA.

A respeito do ECA, ele trouxe a universalização dos direitos e determinou que crianças e adolescentes tornassem prioridade de todas as políticas públicas. Por outro lado, apenas o sancionamento da lei não foi o suficiente para garantir a integração de todas políticas em torno da criança e adolescente.

Este pode ser o ponto central, pois o ECA é genérico, não determinou as responsabilidades e financiamento. Na prática a população em questão, integrante de classes menos favorecidas, continuaram sendo acolhidas pela Assistência Social e todas discussões dos direitos estabelecidos permaneceram pelo prisma desta política.

Estabelecer dentro do SUAS o atendimento foi possivelmente uma forma de estabelecer critérios determinar fluxos dos serviços, que mesmo após o ECA continuaram a serem executados exclusivamente pela Assistência Social.

Todavia, caso o ECA fosse vislumbrado como o regente da política ora em tela, a discussão poderia caminhar com outros desdobramentos. As contradições até mesmo no que diz respeito à descentralização político-administrativa é nítida como podemos observar no decorrer do artigo.

Estas contradições seguem no estabelecimento das ações. No caso dos adolescentes autores de ato infracional, por exemplo, o ECA estabelece entidade de atendimento; o SUAS determina os CREAS em todo território nacional, vinculando estes ao repasse de recurso.

O ECA determina a prioridade absoluta no atendimento ao público infanto-juvenil; o SUAS, neste ponto, apresenta possivelmente o maior retrocesso, colocando todas as situações de violência que envolve não somente criança e adolescente em um único espaço.

Podemos considerar um retrocesso se admitirmos que a tipificação trouxe para a Política de Assistência Social outras responsabilidades já discutidas com outras políticas, como o atendimento as crianças de 0 a 06 anos, que deveriam ter seus direitos garantidos no espaço da política de educação.

Após anos da implantação de uma lei única e transversal ao segmento em processo de desenvolvimento, deveríamos presenciar uma maior integração das políticas públicas e articulação deveria ocorrer em primeiro momento nos conselhos de assistência e da criança e adolescente.

A partir do momento em que a Assistência Social traz para dentro de seu escopo o atendimento a uma parcela significativa da população infanto-juvenil, que necessita do respaldo igual de outras políticas, perpetua-se a lacuna existente de responsabilidade e financiamento da saúde e da educação, por exemplo.

Não fica claro, desta forma, na tipificação qual regime de proteção está se tratando, ou até mesmo perante o SUAS, pois crianças e adolescentes, que estão

na proteção social especial, na tipificação, são colocados para atendimento na básica, até mesmo no espaço do CRAS, sendo colocado para ampliar “o universo informacional, artístico e cultural das crianças e adolescentes, bem como estimular o desenvolvimento de potencialidades, habilidades e talentos e propiciar sua formação cidadã” (TIPIFICAÇÃO, 2009, p. 12) se torna difícil compreender a lógica entre ECA, LDB, SUAS e TIPIFICAÇÃO.

Por fim é importante frisar que os direitos relacionados à criança e ao adolescente não podem ser vislumbrados pelo prisma de nenhuma política, deve ocorrer o contrário: todas as políticas devem comungar em torno dos direitos estabelecidos por lei.

Evidentemente não existe restrição em a assistência estabelecer critérios e linhas de financiamento do publico em questão, desde que esteja articulada com as outras políticas e que seja possível visualizar dentro das mesmas os serviços estabelecidos, dentro de populações especificas como, por exemplo, as vítimas de violência sexual os adolescentes autores de ato infracional, entre outros.

Via de regra, não somente o SUAS, mas todas as legislações específicas das políticas deveriam respeitar o princípio da descentralização contido na Constituição Federal de 1988, sendo esta a base para o cumprimento da federação ao qual estamos instituídos.

Os municípios deveriam contar com a liberdade de definir sua linha de ação e a forma de atendimento sem comprometer o financiamento que poderia ocorrer fundo a fundo.

Independente da categoria ou política de atuação o olhar crítico, a busca pela garantia de direitos deve ser constante na dialética própria de uma sociedade que apesar de dinâmica, ainda se mostra inoperante para garantir os direitos estabelecidos no ECA.

Observa-se que mesmo após quase 21 anos de promulgação desta lei (ECA), o entendimento permanece de que criança e adolescente das classes menos favorecidas em especial às que se encontravam em vulnerabilidade pessoal e social

é atendida pela Assistência Social. Esta ideia perpassa não somente no censo comum, mais entre as várias políticas públicas.

Os conselhos de direitos, em suas várias instâncias, devem garantir a execução de serviços que atendam às necessidades destes seres em desenvolvimento, assim como o Ministério Público (MP), além de apontar deveres, serem o guardião da lei, buscando que não somente a assistência demonstre em legislações específica a forma de atendimento ao público infanto-juvenil em situação que necessita do regime de proteção especial, mas igualmente as outras políticas, pois criança e adolescente devem ser tipicamente de todos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARRETCHE, M. T. S. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo.** Revista de Ciências Sociais. Vol. 14. n. 40,1999.

_____. **Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas Públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. n 31, 1996.

DIGIÁCOMO, M. J.; DIGIÁCOMO, I. A.. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado**. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2010.

BRASIL, 2009 – **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Disponível em http://www.mds.gov.br/sobreoministerio/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf

BRASIL, 1999 – **Portaria nº 42**. Disponível http://anfip.datalegis.inf.br/view/txato.php?TIPO=POR&NUMERO=00000042&SEQ=000&ANO=1999&ORGAO=MOG&TIPITEM=&DESITEM=&DESITEMFIM=

BRASIL, 1979. **Código de Menores.** Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm

BRASIL, 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm

BRASIL, 1990. Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm

BRASIL, 2005. NOB/SUAS. Disponível em http://www.gestaodeconcursos.com.br/site/cache/8aff14ae-e27d-4564-a4d6-ec84ead20d5e/NOB-SUAS%202005.pdf

BRASIL, 1993. **Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm

CONANDA. **Diretrizes Nacionais para a Política de Atenção Integral à Infância e a Adolescência.** Brasília: MJ/SEDH/DCA, 2000.

COLOMBO, I.. **Adolescência infratora paranaense: história, perfil e prática discursiva. (Dissertação de mestrado).** Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

COSTA, M. R. da; PIMENTA, C. A.. A **Violência: natural ou sociocultural?** In: VILHENA, Maria Ângela (coord.). *Coleção Questões fundamentais do ser humano.* Vol. 5. São Paulo: Paulus, 2006.

COSTA, A. C. G. da. **A Política de atendimento**. 1988 disponível em http://www.promenino.org.br/Ferramentas/Conteudo/tabid/77/ConteudoId/7e182eb6-075b-4064-9550-d7c08701a19f/Default.aspx

FALEIROS, V. de P.. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (orgs). **Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro. EDUSU/AMAIS/Inst. Interam. Del Niño. 1995

MARTINS, A. de C.. Conselhos de direitos: democracia e participação popular. In: SALES, M. A., MATOS, M. C. e; LEAL, M. C. (org.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos.** São Paulo: Cortez, 2004.

MARTINS, R.. **História do Paraná.** Curitiba: Fundação Cultural de Curitiba, 1995.

MARTINS. *A* **Invenção do Paraná: estudo sobre a presidência Zacarias de Góes e Vasconcelos.** Curitiba: Imprensa Oficial, 1999.

MELLO, D. L. de. **Descentralização, Papel dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento Nacional e Recursos Financeiros Necessários Para que os Governos Locais Possam Cumprir seu papel.** Angola, 1990.

MICALI, J.M.. **O Dilema da Descentralização de Poder: Um Estudo sobre as Políticas de Atenção ao Adolescente Autor de Ato Infracional no Paraná**. 2009. 129 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2009.

OLIVEIRA, C. de. A teoria descentralizadora: os perigos do excesso. O erro do plagio americano. In: **A década republicana**. v.ll. Brasília: UnB, 1986.

_____. O surgimento das instituições especializadas na internação de menores delinqüentes. In: ZAMORA, M. H. (org.). **Para além das grades: elementos para a transformação do sistema socioeducativo**. Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2005.

ORDEM dos Advogados do Brasil*. Marta Tonin relata à OAB barbárie em centro de internos no PR.* 24-09-2004. Disponível em <http://www.direito2.com.br/oab/2004/set/24/> Consultado em 10-05-2009.

ONU – 1959. Declaração Universal dos Direitos da Criança. Disponível em http://www.promenino.org.br/Ferramentas/Conteudo/tabid/77/ConteudoId/389cad15-8993-4900-ba1f-c70d82c091a5/Default.aspx

ONU – 1989. **Convenção dos Direitos da Criança.** Disponível em http://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf

PARANÁ. Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, **Governo do Paraná: Políticas Estaduais da Assistência Social e do Trabalho, Emprego e Promoção Social.** Disponível em www.secj.pr.gov.br. Consultado em 18/07/2009.

PASSETTI, E.. Crianças Carentes e Políticas Públicas. In: DEL PRIORE, M. (org.). **História das crianças no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2007.

PEREIRA, P. P. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (orgs.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez, 2002.

PEREIRA, L. F. L.. **Paranismo: o Paraná inventado, cultura e imaginário no Paraná da I República.** 2. ed. Curitiba: Aos Quatro Ventos,1998.

PEREIRA, L.. **Estado, sociedade civil e Legitimidade Democrática**. Lua Nova-Revista de Cultura e Política,n 36,:85-104, 1995.

PERISSINOTO, R. M. **Classes dominantes e hegemonia na República Velha.** Campinas: UNICAMP, 1994.

PILOTTO, V.. **Universidade Federal do Paraná: primórdios, modernização e vitórias**. Curitiba: Editora Lítero-Técnica, 1976.

PINHEIRO, P. S.. Classes médias urbanas na Primeira República. In: FAUSTO, B. (Org.) **História geral da civilização brasileira: O Brasil republicano.** São Paulo: Difel, 1978.

PRADO, C. Jr. **Formação do Brasil contemporâneo.** São Paulo: Brasiliense, 1961.

_____. *Evolução Política do Brasil*. Colônia e Império. São Paulo: Brasiliense, 1994.

Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo -SINASE/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006. Disponível em http://www1.direitoshumanos.gov.br/sedh/.arquivos/.spdca/sinase_integra1.pdf

SPOSITO, M: Trajetórias na constituição de políticas publicas de juventude no Brasil.In:FREITAS,M.V. de;PAPA,F.C.(orgs).**Políticas publicas:juventude em pauta.** São Paulo:Ação Educativa, 2003.

NETO, W. N.. **Por um Sistema de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos de Criança e Adolescentes**. REVISTA SERVIÇO SOCIAL & SOCIEDADE - N. 83 - 2005.

WIKIPEDIA – **Ministérios dos Brasil**. 2011. Disponível em http://pt.wikipedia.org/wiki/Minist%C3%A9rios_do_Brasil