

Assembléia da ANCED – São Paulo / outubro, 99

Tese :

A PROTEÇÃO JURÍDICO-SOCIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, ENQUANTO GARANTIA/ DEFESA DE DIREITOS, COMO UMAS DAS ATIVIDADES PRINCIPAIS DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – ANCED, DENTRO NO ESTRITO CAMPO DE SUA MISSÃO INSTITUCIONAL

Quadro 1 - Novos paradigmas: contexto normativo-institucional da questão da proteção jurídico-social da infância e da adolescência, no campo maior da proteção integral - Propõe-se, como primeiro ponto desta tese, que a **ANCED** e os **Centros de Defesa da Criança e do Adolescente**, locais preliminarmente assumam o compromisso de zelar pela efetividade (socio-política) e eficácia (jurídica) das normas da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, da Constituição federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente; o que implica em assumir que faz parte da sua missão institucional lutar pela implementação estrita da Política de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente e lutar mais para garantir o acesso com sucesso de todas as crianças e adolescentes, à justiça (“administração de justiça”), quando ameaçados ou violados seus direitos. Assim, todas suas atividades deverão estar nesse contexto jurídico e político-institucional e deverão ser pautadas a partir deste paradigma.

Quadro 2 – Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente: posicionamento político-institucional da proteção jurídico-social – Propõe-se que a **ANCED** e os **Centros de Defesa da Criança e do Adolescente**, locais, busquem se situar e atuar no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, a partir dos seguintes pontos: (a) A **ANCED** deverá optar pela sua inserção no eixo da DEFESA e não da PROMOÇÃO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE; considerando-se a necessidade dela se especializar e tornar peculiar sua missão (como pré-requisito para se garantir maior competência científica e técnica), considerando-se a limitação imposta pela difícil conjuntura nacional e mundial para captação de recursos financeiros de maneira diversificada, sistemática e contínua (como pré-requisito para se garantir necessária autonomia política) e finalmente considerando-se sua recente implantação ainda e a necessidade de rever seu modelo de gestão vigente (pré-requisito para se garantir eficiência, eficácia e efetividade no desenvolvimento de suas ações); enquanto os Centros de Defesa locais refletirão, nesse ponto, sua situação conjuntural, dando preferência para a inserção no eixo da DEFESA, sem prejuízo de atividade de PROMOÇÃO que residualmente alguns ainda mantenham (b) A **ANCED**, bem como os **Centros de Defesa** locais, entretanto não poderão prescindir da sua inserção no eixo do CONTROLE SOCIAL, que deverá ser considerada como absolutamente necessária e, mesmo, pré-requisito para o desenvolvimento desta tese, uma vez que, nesse campo, ela buscaria garantir sua organicidade e legitimidade, necessárias ao exercício de qualquer atividade de DEFESA DE DIREITOS.

Quadro 3 – Natureza jurídica da proteção jurídico-social da criança e do adolescente: defesa de direitos, organização, processo e procedimentos - Propõe-se finalmente, que a ANCED e os **Centros de Defesa da Criança e do Adolescente**, locais, enquanto “entidade de defesa dos direitos da criança e do adolescente”, façam da “*proteção jurídico-social*” sua estratégia e atividade finalística principal, sem prejuízo de suas estratégias e atividades-meio complementares (mobilização social, *advocacy*, capacitação/treinamento, produção/divulgação de conhecimentos). E que se entenda essa atividade, como procedimental e organizativa, no âmbito dos processos legislativo, judicial e administrativo.

Quadro 1 - NOVOS PARADIGMAS : CONTEXTO NORMATIVO-INSTITUCIONAL DA QUESTÃO DA PROTEÇÃO JURÍDICO-SOCIAL NO CAMPO MAIOR DA PROTEÇÃO INTEGRAL

I. O Estatuto da Criança e do Adolescente (lei n.º 6.089, de 13 de julho de 1990), em sua essência, dispõe sobre a “proteção integral de crianças e adolescentes” (art. 1º).

II. O Estatuto assegura a implementação do art. 227 da Constituição federal e ambos têm como base a Doutrina Jurídica da Proteção Integral adotada pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989).

III. A Convenção, a Constituição e o Estatuto obrigam, prioritariamente, respeitar a liberdade, integridade e dignidade da criança e do adolescente e igualmente atender suas necessidades e interesses - como direitos humanos desses cidadãos-beneficiários (“sujeitos de direitos”) e como dever do Estado, da sociedade e da família (“proteção integral”).

IV. Segundo o Estatuto, o reconhecimento, a constituição, a garantia e a proteção integral dos direitos da infância e da adolescência se efetivam por meio do acesso à justiça e do desenvolvimento de políticas públicas (neste ponto mais especificamente por meio da Política de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente).

V. Como primeira conclusão desta TESE, propõe-se que a **ANCED** e os **Centros de Defesa da Criança e do Adolescente**, locais, preliminarmente, assumam o compromisso de zelar pela efetividade socio-política e eficácia jurídica da Convenção, da Constituição federal e do Estatuto; o que implica em reconhecer que faz parte da sua missão institucional lutar pela implementação estrita da Política de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente e lutar mais para garantir o acesso com sucesso de todas as crianças e adolescentes, à justiça, quando ameaçados ou violados seus direitos. Assim, todas suas atividades deverão estar nesse contexto jurídico e político-institucional e deverão ser pautadas a partir deste paradigma.

1. O Estatuto da Criança e do Adolescente (lei federal 6.089/90) firma-se na **Doutrina Jurídica da Proteção Integral**, fundamento epistemológico e político-institucional da **Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança** (1989). Essa normativa internacional de direitos humanos especiais, quando assinada pelo Brasil, ficou incorporada automaticamente à ordem jurídica interna brasileira, como “cláusula pétrea” irreformável, por força dos §§ 1º e 2º do art. 5º e do §4º do art. 60 ambos da Constituição federal. Ela igualmente foi incorporada legislativamente através do decreto lei n.º 99.710, de 21 de novembro de 1990.

2. Na qualidade de conjunto de normas gerais da União, a serem complementadas por legislação local especial e concorrente (*ex vi*, art. 24, Constituição federal) - o Estatuto é a regulação do **art. 227, da Constituição**, que, em suma, **reconhece, constitui, garante e protege integralmente os direitos humanos e fundamentais, comuns e específicos, da criança e do adolescente, em sede constitucional**, por meio de normas de aplicabilidade imediata (§1º do art. 5º - *loc. cit.*),

3. A partir do estabelecido nessas normas da Constituição federal, da Convenção internacional e do Estatuto, citados, a criança e o adolescente devem ser considerados, explicita e legalmente, como **pessoas em condição peculiar de desenvolvimento** e, ao mesmo tempo, como **sujeitos de direitos** - em toda nossa ordem jurídica.

- ❑ Isso significa que as crianças e os adolescentes são **titulares de direitos/deveres**, mas com a capacidade de exercício dos seus direitos e com a responsabilidade pelo descumprimento de seus deveres, ambas, limitadas e conformadas à sua condição de pessoas em processo progressivo de amadurecimento psicossocial..
- ❑ Significa mais essa dicotomia, que compete ao Estado, à sociedade e à família **garantir proteção integral** a todas as crianças e os adolescentes, zelando para que não haja nenhum tipo de violação ou ameaça dos seus direitos à “sobrevivência, ao desenvolvimento, à proteção especial e à participação” (*Cúpula pela Infância – 1990 – Nova York*).

4. Em resumo, a essência dessa nova normativa internacional e nacional, reside no fato de que tanto o **respeito à liberdade, à integridade e à dignidade de crianças e adolescentes**, quanto o **atendimento das necessidades e dos desejos desses cidadãos-beneficiários** devem ser assegurados, **prioritariamente**, como um **direito subjetivo** deles e conseqüentemente como um **dever legal do Estado, da sociedade e da família**.

5. Para assegurar a efetividade (= real produção dos efeitos pretendidos, transcendendo ao jurídico) e eficácia (= aptidão formal de produzir efeitos jurídicos) das normas da Convenção, da Constituição federal e suas próprias, o Estatuto remeteu o atendimento direto das necessidades básicas de crianças e adolescentes (sob a ótica da garantia e proteção integral dos seus direitos) às **políticas públicas** e a **projetos/atividades específicos**. Ou como expressamente menciona essa lei: à “política de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes”, como “conjunto articulado de ações” que tem, como “linhas de ação”, as políticas sociais (inclusive a de assistência social) e três tipos específicos de projetos/atividades (art. 87 – *loc.cit.*).

- ❑ Quando se fala em políticas públicas ou Políticas de Estado, em mente vem o papel do próprio Estado e suas funções fundamentais, das quais tais políticas são instrumentos. Assim sendo, essas políticas visam fazer cumpridas as três missões clássicas do Estado: a **institucional** de garantia da ordem interna e da segurança externa, a **social** de maior justiça e igualdade (equidade) e a **econômica** de estabilização e desenvolvimento. O que nos levaria a uma seguinte classificação, num sentido lato, das Políticas de Estado:
 - *políticas institucionais (Segurança Pública, Defesa Militar, Direitos Humanos etc.);*
 - *políticas sociais (Educação, Saúde, Assistência Social, Previdência Social, Cultura etc.)*
 - *políticas econômicas (Financeira, Orçamentária, de Desenvolvimento etc.).*
- ❑ Assim sendo, essa “política de atendimento de direitos”, como mencionada no Estatuto, deve ser considerada como uma **política de garantia e proteção integral dos direitos da infância e da adolescência**, isto é, como uma política inter-sectorial que visa **advogar os interesses prioritários da criança e do adolescente, enquanto direitos humanos**; cortando transversalmente todas as políticas clássicas (especialmente as sociais básica).

6. Ao lado disso, igualmente para assegurar essa efetividade (socio-política) e eficácia (jurídica) das normas da Convenção, da Constituição federal e suas próprias, o Estatuto assegura o **“acesso à justiça”** de todas as crianças e adolescentes, quando ameaçados ou violados seus direitos. Isto é, assegura o acesso à “Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário” (art.141 – *loc. cit.*). Ao que juntar-se-á, por inferência óbvia: o acesso à Polícia Judiciária e Técnica (lamentavelmente o Estatuto dedicada menos atenção do que deveria, às

atividades de segurança pública...) e aos demais órgãos públicos e entidades sociais de defesa de direitos (p.ex., Ordem dos Advogados do Brasil, órgãos de assistência judiciária, Centros de Defesa). E, por extensão, nos termos do conceito de “**administração de justiça**” (cfr. Quadro 3), incluir-se-á também os Conselhos Tutelares, enquanto contenciosos administrativos.

7. Como primeira **conclusão** desta TESE, propõe-se que a **ANCED** e os **Centros de Defesa da Criança e do Adolescente**, locais, preliminarmente, assumam o compromisso de zelar pela efetividade socio-política e eficácia jurídica da Convenção, da Constituição federal e do Estatuto; o que implica em reconhecer que faz parte da sua missão lutar pela implementação estrita da Política de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente e lutar mais para garantir o acesso com sucesso de todas as crianças e adolescentes, à justiça, quando ameaçado ou violados seus direitos. Assim, todas suas atividades deverão estar nesse contexto jurídico e político-institucional e deverão ser pautadas a partir deste paradigma.

Quadro 2 – SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: POSICIONAMENTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA PROTEÇÃO JURÍDICO-SOCIAL

I. Para implementar (= assegurar efetividade socio-política e eficácia jurídica) essas normas jurídicas internacionais e nacionais-constitucionais, especialmente seus princípios e diretrizes (cfr. *Quadro 1*), o Estatuto instituiu uma sistemática de asseguramento do “gozo dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, sem prejuízo da proteção integral” (art. 3º – loc. cit.).

II. Pode-se inferir, a partir do Estatuto, que a aplicação do Direito, em favor da infância e da adolescência, fica na dependência da estruturação e do funcionamento de um sistema estratégico jurídico-político-institucional de garantia dos direitos desses cidadãos-beneficiários, isto é, de proteção integral.

III. Esse chamado “Sistema de Garantia de Direitos”, por sua vez, se operacionaliza estrategicamente através dos eixos da promoção e da defesa de direitos e do controle social, todos com seus mecanismos e espaços públicos próprios.

IV. Propõe-se que a **ANCED** e os **Centros de Defesa da Criança e do Adolescente**, locais, busquem se situar e atuar no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, a partir dos seguintes pontos: (a) A **ANCED** e esses **Centros** deverão optar pela sua inserção no eixo da DEFESA e não da PROMOCÃO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (o que implicará inclusive em rever seu papel em face do próprio CONANDA) , (b) A **ANCED** e esses **Centros** (como organizações representativas da sociedade civil) entretanto não poderão prescindir da sua inserção no eixo do CONTROLE SOCIAL, que deverá ser considerada como absolutamente necessária e , mesmo, pré-requisito para o desenvolvimento desta Tese, uma vez que, nesse campo, eles buscariam garantir sua organicidade e legitimidade, necessárias ao exercício de qualquer atividade de DEFESA DE DIREITOS.

1. A **garantia e proteção integral dos direitos da criança** deverá se operacionalizar estrategicamente, por meio da **promoção** e da **defesa** desses direitos. Tudo isso, sob o **controle** externo e difuso da Sociedade. Isso nos faz inferir a existência de um **sistema estratégico jurídico-político-institucional de garantia e proteção integral dos direitos da infância e da adolescência** (na linha do “*special enforcement machinery*” do Direito Internacional dos Direitos Humanos), a partir de uma interpretação sistemática e teleológica do Estatuto (em conta o disposto no art. 6º - loc.cit.)

2. Nesse sentido, passou-se a usar correntemente a expressão “**Sistema de Garantia de Direitos**”, a partir de reflexões iniciais no Núcleo de Estudos e Pesquisa “Direito Insurgente” – NUDIN (Bahia), no Centro Don Hélder Câmara – CENDHEC (Pernambuco) e posteriormente na Associação Nacional dos Centros de Defesa – ANCED e no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA.

□ A construção de tal sistemática visava e visa, como categoria estratégica:

- Acentuar a especificidade dessa “política de atendimento (garantia) de direitos de crianças e adolescentes”, dentro do campo geral do desenvolvimento das Políticas de Estado, reforçando porém seu papel de conjunto de ações estratégicas, de “advocacia de interesses de grupos vulnerabilizados” (cfr. Direito Internacional dos Direitos Humanos), cortando transversal e intersectorialmente todas as políticas públicas, sem pretensões de se tornar uma política setorial apartada (conjunturalmente, procurando resistir à confusão que se pretende fazer com a Assistência Social);
- Incluir o campo da “administração de justiça a crianças e adolescentes” (ou “acesso à justiça”), explicitamente, nessa sistemática de garantia e proteção integral de direitos, ao lado do campo da chamada “política de atendimento”; considerando-se que as atividades jurisdicionais e público-ministeriais, por exemplo, não podem ser consideradas, institucionalmente, como atividades de desenvolvimento de política pública;
- Ressaltar a necessidade de se fortalecer o controle externo e difuso da sociedade civil (como forma de “*accountability and embarrassment*”) sobre tudo isso; controle social esse bastante enfraquecido, de último, na realidade brasileira.
- E, principalmente, definir mais claramente os papéis dos diversos atores sociais responsáveis pela operacionalização do Estatuto e da Convenção, situando-os em eixos estratégicos, inter-relacionados.

3. O Sistema de Garantia de Direito se firma em três eixos estratégicos: (1) **promoção de direitos**, (2) **defesa de direitos** e (3) **controle social**.

4. O primeiro eixo (**PROMOÇÃO**) contempla o campo típico e específico da chamada “**política de atendimento de direitos da criança e do adolescente**” (ou melhor dito: **política de garantia de direitos ou de proteção integral**), onde são criadas as condições materiais para que a liberdade, a integridade e a dignidade da criança e do adolescente sejam respeitadas e suas necessidades básicas sejam atendidas; principalmente com a criação, implementação e qualificação/fortalecimento de serviços/atividades e de programas/projetos públicos governamentais e não-governamentais, específicos e próprios, como os elencados exemplificativamente no Estatuto (art.90).

- ❑ Esse é o campo da **formulação** dessa específica Política de Garantia de Direitos (“política de atendimento de direitos da criança e do adolescente” – *cf.* Estatuto), através da elaboração de diagnósticos situacionais e institucionais e de diretrizes gerais, contextualizadores e normatizadoras do desenvolvimento dessa Política (e indiretamente, por via de consequência, das políticas públicas em geral, quando disserem respeito à infância e adolescência).
- ❑ É, igualmente, o campo do **controle interno (controle-de-gestão)** das ações públicas decorrentes, segundo os modelos clássicos, formais e institucionais existentes ou a serem instituídos por lei ou por atos normativos administrativos. Note-se que esse tipo de controle não deixam de ser a partir da ótica do próprio gestor e não do destinatário daquela Política e dos seus serviços/programas públicos (diverso pois da natureza do chamado “controle social” e que se examinará adiante).
- ❑ Por fim, registre-se que esse é o campo também do **desenvolvimento** da Política de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, através da **coordenação e execução** de suas atividades e projetos.
- ❑ Dentro dessa perspectiva da proteção integral de todas as crianças e adolescentes – **promovem direitos** (a) tanto os Conselhos de Direitos, ao elaborarem diagnósticos, ao normatizarem a formulação de diretrizes para a Política de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente e ao controlarem a coordenação/execução dessa Política; (b) quanto as “entidades de atendimento” governamentais e não governamentais, que atuarem segundo os regimes previstos exemplificativamente no art. 90 (loc. cit.), coordenando e executando atividades/serviços e projetos/programas específicos de garantia de direitos (“atendimento de direitos”). Um não deve exercer a missão do outro: como, p.ex., Conselho desenvolvendo diretamente programas de capacitação, de atendimento etc. ou entidades se colocando acima das diretrizes emanadas do Conselho e do seu poder de controle-de-gestão. Numa relação *ad extra*, ambos promovem, complementam, reforçam, isto é, tornam efetiva deste modo, a missão dos Conselhos setoriais de políticas sociais básicas (de Assistência Social, Educação, Saúde) e dos órgãos públicos e das organizações da sociedade que desenvolvem essas políticas.
- ❑ A Política de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente não deve ser a responsável direta por intervenções típicas do setor da educação, da saúde, do trabalho, da seguridade social / assistência social etc. Mas, sim por seus serviços e programas próprios, previstos no Estatuto. Deve-se evitar o risco de fazer com que essa nossa política intersectorial, prevista no Estatuto se transforme em “invasora” do campo de atuação das demais políticas, considerando-as “terrenos baldios”, abandonados. **A Política de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente tem campo de atuação próprio, missão específica e peculiar:** a sobrevivência do Estatuto depende disso!
- ❑ Detalhando mais: em face disso, não se pode admitir que fiquem, pois, excepcionadas e reservadas para essa nossa política intersectorial, intervenções assistenciais em favor da infância e da adolescência, retirando-as destarte do verdadeiro campo seu, isto é, da formulação e do desenvolvimento da Política de Seguridade Social, como se esse condão tivesse o art. 23 da LOAS (e não o tem!). Deste modo, os programas de proteção especial para crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social (vulnerabilizados) não devem ser considerados de responsabilidade da Política de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, prevista no Estatuto e sim, hoje, da Assistência Social enquanto integrante da Política de Seguridade Social, na forma da sua lei orgânica (posterior ao Estatuto e da mesma hierarquia). No passado esses programas específicos citados integravam, em conjunto com os de Garantia de Direitos, com propriedade, a antiga Política de Proteção Especial (CBIA). Hoje, com a LOAS e com o reordenamento institucional federal conseqüente não há mais como se falar nesses termos.
- ❑ Exemplificando: o adolescente explorado sexual e comercialmente, por exemplo, é cidadão-beneficiário de (a) programas assistenciais de proteção especial, (b) de atividades da educação básica, (c) de programas de profissionalização (a depender da idade!), (d) de programas de saúde

para prevenção de DST/ AIDS, (e) da atividade de fiscalização das Delegacias Regionais do Trabalho etc. etc.. Como também o é, simultaneamente, de serviços e programas de proteção integral (garantia de direitos), na forma do Estatuto: para garantir coercitivamente, através medidas específicas (procedimentos jurídicos), que suas necessidades básicas de educação, saúde, proteção no trabalho, assistência etc. sejam atendidas como direitos, que sua liberdade, integridade e dignidade sejam respeitadas e que os violadores de seus direitos e liberdades sejam responsabilizados, na forma da lei.

- ❑ Compete à Política de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, no exercício de sua missão, **implantar e implementar seus Conselhos de Direitos e suas peculiares entidades de atendimento** (v. art.90); fazendo com que essas últimas atendam, sob seus regimes próprios, seu público-alvo ou com que requisitem atendimento especializado, conforme a hipótese, de serviços/atividades e programas/projetos, de quaisquer políticas públicas (assistência, educação, saúde, trabalho, previdência, segurança pública etc. – ex vi art. 136, III, “a” , loc. cit.). Deste modo procedendo para possibilitar a aplicação e execução de suas medidas específicas (medidas de proteção, socio-educativas, de responsabilização administrativa de pais ou dirigentes de entidades, de responsabilização penal de autores de crimes contra crianças e adolescentes etc.).
- ❑ O Estatuto, na verdade, não contempla propriamente hipóteses de crianças e adolescentes em situações sociais de risco ou vulnerabilidade, em seu art. 98 (ou em qualquer outro dispositivo), como muitas vezes se afirma, por hábito. Mas sim, hipóteses de **crianças e adolescentes em condições jurídicas de ameaça ou violação de seus direitos (“crisis”)** : credoras de direitos. Aí reside a maior diferença entre a garantia de direitos (proteção integral) e a assistência social, já que as duas sofrem o risco de serem confundidas na prática, por serem intersetoriais, ambas: mas, com missões diversas, em que pese complementares.
- ❑ A divisão de atribuições entre os órgãos federais de Assistência Social e de Direitos Humanos nunca teve a transparência e formalização desejada, ficando como parte de um “acordo entre partes”, como uma “divisão de espólio” (?). Uma divisão que não leva muito em conta se um serviço ou programa é de uma política ou de outra. Mas, leva em consideração outros critérios mais pragmáticos e imediatistas: os Conselhos Tutelares e o atendimento direto ao adolescente infrator (inclusive o desenvolvimento dos serviços e programas em regime socio-educativos) ficaram com o **Departamento da Criança e do Adolescente - DCA/SEDH** do Ministério da Justiça; já a colocação em abrigo, a orientação e apoio socio-familiar, o apoio socio-educativo em meio-aberto (como cumprimento de medida de proteção prevista no Estatuto) ficaram com a então **Secretaria de Assistência Social - SAS** (hoje, **SEAS**) do Ministério da Previdência e Assistência Social.
- ❑ A institucionalização da inserção da sociedade civil organizada na esfera pública, isto é, a **participação direta da sociedade civil organizada no espaço público institucional do Estado ampliado (democracia direta), promovendo direitos da infância e da adolescência**, obviamente é uma conquista inefastável e um grande passo nessa luta pela construção da democracia real entre nós. A ampliação do conceito de “espaço público” e de “ação, pública” - para abarcar o “público social” (não governamental), ao lado do “público estatal” (governamental) - tem que ser considerada como uma evolução política, um aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito, um passo adiante no processo de melhoria do atendimento do serviço público.
- ❑ Aí, nessa linha de co-gestão, parcela da sociedade civil pode inclusive ser chamada de “Terceiro Setor”, como um setor mais estrito do tecido social, produtor de bens e prestador de serviços, públicos sociais. Nesse caso, igualmente, também tem sentido a previsão e regulação dessa intervenção pelo Estado, através de leis e atos administrativos normativos, definindo as maneiras dessa parceria, dessa colaboração, dessa co-gestão dos negócios públicos.
- ❑ Finalmente, no exercício desse papel há que se cobrar mais eficiência, eficácia (gestionária) e efetividade (socio-política) das organizações da sociedade civil, um aperfeiçoamento maior dos seus

modelos de gestão, atuando de forma mais transparente, divulgando ao público, o que são, porque lutam, o que propõem: precisam pois passar da resistência e denúncia à proposta., qualificando suas demandas.

5. A **ANCED** (e por via de consequência os **Centros de Defesa da Criança e do Adolescente**, locais, que atuarem em sua linha) não pode ser considerada como uma “entidade de atendimento”, sob nenhum dos regimes do art. 90 do Estatuto. Assim sendo, sentido não há em se considerá-la uma organização social que atua no eixo da PROMOÇÃO DE DIREITOS. Deveria ela se esforçar para assumir uma missão específica. Considerando-se a necessidade da **ANCED** se especializar e tornar peculiar sua missão (como pré-requisito para se garantir maior competência científica e técnica), considerando-se a limitação imposta pela difícil conjuntura nacional e mundial para captação de recursos financeiros de maneira diversificada, sistemática e contínua (como pré-requisito para se garantir necessária autonomia política) e finalmente considerando-se sua recente implantação ainda e a necessidade de rever seu modelo de gestão vigente (pré-requisito para se garantir eficiência, eficácia e efetividade no desenvolvimento de suas ações) – tudo isso considerando, propõe-se que a **ANCED** opte pela sua inserção no eixo da DEFESA e não da PROMOÇÃO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, como se verá adiante. Alguns **Centros de Defesa da Criança e do Adolescente**, locais, todavia, abrindo mão desse princípio da especialização e da concentração do foco, além da sua atividade típica de “defesa de direitos” estão assumindo outras atividades simultaneamente na linha da PROMOÇÃO: a questão é verificar-se se esse agir “promocional” não prejudica o seu desempenho na linha da DEFESA, nem desfigurará esse Centro (*cf.* item 5, adiante e mais notas do item 1 do Quadro 3)

- Em face disso, seria o caso de se rever a participação da **ANCED** no CONANDA. Mesmo quando não o integrando, por que não “funcionar junto” a ele? Por que não participar como observador, prestando assessoria e servindo de instrumento procedimental para acionar o eixo da DEFESA, como se verá adiante? Algo semelhante às participações altamente proveitosas do Fórum Nacional DCA e da Procuradoria Geral da República, no passado, quando da memorável primeira gestão do CONANDA. Isso não significa que a **ANCED** e todos os **Centros de Defesa da Criança e do Adolescente** não podem juridicamente ou não devem politicamente (em tese) integrar Conselhos de Direitos, em qualquer nível. Longe disso! Tanto que muitas leis de criação desses Conselhos fazem com muita propriedade a distinção entre “entidades de atendimentos” e “entidades de defesa”, quando define o universo da sociedade civil organizada do qual serão retirados os conselheiros não governamentais (e até especifiquem outras de natureza diversa, como “entidades de estudo e pesquisa”, “entidades de classe”, fazendo inclusive reserva de vagas para elas). No caso, aqui se defende que os **Centros de Defesa** (inclusive a **ANCED**) lutem para ter um papel protagônico em face desses Conselhos, integrando-os ou funcionando em qualquer “linha de serviço” – a conjuntura política (como sempre: localizada e datada) dará o modo.

6. O segundo eixo estratégico (**DEFESA**) é o campo típico, por sua vez, da “prestação de justiça” à criança e ao adolescente. Defender liberdades e direitos de alguém significa “administrar justiça a esse alguém”. Significa valorar um interesse, uma necessidade, um desejo, de alguém, em face de outros interesses, outras necessidades, outros desejos. Defender direitos significa **produzir o Direito** (**enunciá-lo** e principalmente **aplicá-lo**) a partir da idéia de **justiça**, do justo enquanto valor. Definir quem perde e quem ganha, e em que extensão isso se dá, quem se priva e quem será satisfeito, quem desfrutará de uma situação de vantagem e quem sofrerá as consequências da desvantagem respectiva – tudo isso é problema da busca do **justo**, a ser solvida como **prestação de justiça** - isto é, como “**administração de justiça**” (num sentido diverso e

mais amplo que o de mera “gestão administrativa do Poder Judiciário”, mas como utilizado por Chaim Perelman in *“Direito e Ética”* / 1996).

- ❑ Direito é decisão, operatividade. Mas decisão que deve necessariamente revestir-se de capacidade de se tornar indisponível e exigível. Sua grande marca é consequentemente a sua **impositividade**. Sem ela não se pode falar em “defesa de direitos”: como cobrar o que não é imperativo, impositivo? O Direito, enquanto apenas “enunciado”, “norma geral”, “juízo de valor”, ainda não é o Direito - é de todo impotente. Sua realização só se dá, em termos de decisão, no caso concreto.
- ❑ Sua simples enunciação (como o faz o Estado-Legislador) ainda o deixa impotente para determinar qualquer consequência, como é de todo impossível assegurar-se previamente a unidade e uniformidade das consequências que venham a derivar de sua aplicação (no sentido de “dizer o Direito”, como fazem o Estado-Juiz e o Estado-Gestor). O Direito é o que dele faz seu processo de produção. O Direito é produzido a cada ato de sua produção, concretiza-se com sua aplicação e **somente é enquanto está sendo aplicado, produzido**.
- ❑ Para que haja fidelidade ao previamente enunciado, necessário se torna adequada integração entre **enunciação/aplicação**; ambas, **produção** do Direito. Aplicação que implica em falar-se em **“organização”** e **“processo/procedimento”**.. O Direito é, pois, indissociável da idéia da organização do Poder e ao mesmo tempo da idéia do exercício (modo de proceder) e da limitação do Poder. Assim sendo, só em termos de serviço é aceitável o exercício do poder político num Estado Democrático de Direito.
- ❑ Por essa sistemática, se asseguraria a **impositividade** do Direito, em princípio e a **indisponibilidade** e a **exigibilidade** do exercício das liberdades e dos direitos de crianças e adolescentes, (a) responsabilizando os autores de desrespeitos e lesões a essas liberdades e a esses direitos e (b) restaurando essas liberdades e direitos, para gozo pleno, pelo lesado.
- ❑ Um maior detalhamento a respeito deste eixo estratégico será apresentado no **Quadro 3**, seguinte., quando se falar da **“proteção jurídico-social”**, que o integra e o especializa.

7. Esse parece ser o eixo próprio pelo qual a **ANCED** e os **Centros de Defesa da Criança e do Adolescente**, locais, devem se inserir no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, como organizações da sociedade civil responsáveis pela implementação do Estatuto (em que pese não serem uma das suas “entidades de atendimento”), como se defenderá no **Quadro 3**, igualmente.

8. Por fim, o terceiro eixo estratégico (**CONTROLE SOCIAL**) é o **campo exclusivo e peculiar das “organizações representativas da população”** (CF), isto é, da sociedade civil organizada. Em que pese as organizações sociais também atuarem, nos eixos estratégicos da **PROMOÇÃO** e da **DEFESA**, com o governo, (“sociedade política”), sob várias formas de alianças, parcerias, cooperações e articulações, às vezes como integrantes de espaços públicos institucionais coletivos paritários ou não - neste eixo em questão elas têm a possibilidade de exercitarem sua função fontal, primária e originária, que inclusive as capacita e legitima para a inserção institucional nos outros eixos estratégicos e as torna imprescindíveis para a construção de uma democracia social, local e real. Por esse eixo, a sociedade civil exerce **monitoramento, acompanhamento, análise, avaliação, correição e responsabilização política, enquanto controle social externo**, tanto da (a) formulação e do desenvolvimento de todas as políticas públicas (não só as sociais...!), bem como da (b) da administração de justiça à população, pelo Poder Judiciário, Ministério Público, Polícia Judiciária/Técnica, Conselhos Tutelares, pelas procuraturas sociais etc.

- ❑ O papel seminal da sociedade civil está no exercício do **controle social**, principalmente através de instâncias não-institucionais de articulação (**fóruns, frentes, pactos etc.**), na construção de alianças entre as organizações sociais. E principalmente, na construção e no fortalecimento constante do liame da **organicidade**. A luta pela construção de democracia real, pela prevalência dos princípios da liberdade, da igualdade e da solidariedade, pelos direitos humanos enquanto desenvolvimento humano socio-econômico auto-sustentado, pelos direitos específicos da criança e do adolescente (e de outros grupos vulnerabilizados ou minorias políticas) muitos focos, muitas bandeiras, diversos combatentes – urge pois que se garanta esta capacidade de **aliançamento estratégico**, sem busca de hegemonias artificiais, pela força ou pela fraude, a partir de projetos pessoais de luta pelo poder. O verdadeiro antídoto para essa exacerbação e abastardamento é garantir-se a legitimidade, eficiência, eficácia e efetividade dos espaços não-institucionais da sociedade civil organizada (fóruns, frentes, pactos etc.) e dos mecanismos políticos de controle social (monitoramentos, relatórios, petições a instâncias nacionais e internacionais de defesa de direitos humanos, manifestos, atos públicos, campanhas, pressões etc.).
- ❑ Além disso, elemento primordial igualmente para o exercício do controle social pela sociedade civil organizada é a qualificação da demanda sociedade civil, o crescimento do nível de **competência científica, técnica e política**. É imprescindível para o êxito desse papel de controle social, um verdadeiro trabalho de “direção cultural” (A.Gramsci), de **formação de quadros** para essas organizações. E de **democratização das instâncias diretivas** dessas organizações, rompendo o modelo personalista autoritário ainda dominante em muitas organizações.
- ❑ O exercício desse papel de controle de social exige que a sociedade institua uma sistemática de **acompanhamentos/monitoramentos, de avaliações/correções e de indicações à responsabilização** - fora dos quadros e modelos clássicos, formais e institucionais (cfr. controle-de-gestão, mencionado no eixo da PROMOÇÃO, retro) .
- ❑ De outro lado, o desempenho cada vez mais rico, aperfeiçoado e aceito do papel da sociedade civil - como “promotora de direitos”, como co-gestora dos negócios públicos - e o seu sucesso enquanto “Terceiro Setor” (sentido restrito da organização da sociedade civil), na prática, provocam o sério risco da sociedade civil (agora usando a expressão no sentido amplo, para incluir, ONGs, associações, entidades de classe, partidos políticos, sindicatos, expressões organizadas informais do movimento social, serviços eclesiais etc. etc.) se encantar com o “canto da sereia” e imaginar que **seu papel único é o institucional**, como se viu acima, sumariamente (cfr. eixo da PROMOÇÃO retro). O exercício do poder direto, naquela linha, pode abastardar, anestesiá-lo, desviar do foco, levar a reducionismos perigosos, se não houver o contraponto do exercício do controle social pela organizações da sociedade civil (no sentido amplo).
- ❑ Presas a esses reducionismos, desfocadas, algumas organizações da sociedade civil acabam, por exemplo, por querer transformar espaços públicos institucionais, como os Conselhos de Direito ou os Conselhos Tutelares, em focos indevidos desse nosso controle social externo do qual aqui se fala acima. E se enquistam dentro no Estado (ampliado) como corpos estranhos, sem possibilidades de negociar, de articular-se com o governo – sem transformar essas instâncias públicas institucionais em “espaços estratégicos de mediação” (Marx). E mais: sem possibilidade de fazer com que sua saudável alternatividade, de relação aos modelos vigentes e “oficiais” de gestão pública, tenha a capacidade ainda mais saudável de “alteridade”.
- ❑ Quando não se trata desse tipo de exacerbação, algumas outras organizações da sociedade, nesses mesmos espaços públicos institucionais, consciente ou inconscientemente, acabam sendo cooptados por dirigentes do poder estatal e se tornam meramente homologatórios, legitimando uma farsa antidemocrática de participação direta “tutelada” (o que pior: a inexistência da paridade? ou a paridade meramente quantitativa e formal?), fazendo dessas instâncias institucionais espaços estratégicos de conquistas pessoais, grupais, corporativas, verdadeiros “cartórios” ou “balcões”, para garantir poder formal, postos, cargos públicos, recursos financeiros etc. Essas duas posições

extremadas e equivocadas podem levar a sociedade civil organizada a exercer de maneira também equivocada tanto seu papel no eixo da PROMOÇÃO, como no do CONTROLE SOCIAL.

- ❑ Isso, porque não se esgota o papel da sociedade civil, apenas na linha da participação direta na gestão pública. Já vimos que seu papel mais amplo e não-institucional no **controle social** é imprescindível. Como decorrência disso, há que se lutar igualmente pelo aperfeiçoamento e depuração do processo eleitoral e dos processos de escolha/seleção de agentes públicos, procurando dar legitimidade real à **representação dos seus mandatários** – democracia indireta. Um Prefeito eleito pode ter, em tese, a mesma legitimidade que um conselheiro não governamental (Conselhos paritários) e vice-versa.
- ❑ O exercício do papel de controle social coloca as organizações da sociedade civil como responsáveis, pois, pela democratização da “representação” e da “participação direta”. Elas têm que construir uma massa crítica, onde tudo isso seja passado por um crisol: **a perspectiva do interesse do beneficiário, do usuário, do cidadão**. Isto é, precisamos construir **indicadores de efetividade socio-política** das nossas ações, além dos nossos indicadores tradicionais de eficiência e eficácia (no âmbito da gestão).

9. Nesse eixo estratégico do CONTROLE SOCIAL igualmente vem atuando a **ANCED** (e os **Centros de Defesa da Criança e do Adolescente**). Ambos têm que buscar radicalizar cada vez mais esse seu papel de controle social, na linha acima exposta. Sua participação, assim sendo, em **fóruns, frentes, pactos e semelhantes** é imprescindível, mesmo que não participe dos “secretariados” (e quejandos) dessas instâncias, a **ANCED**, como todos os **Centros de Defesa**, não podem deixar de construir seu protagonismo nesses espaços institucionais: recusando todo e qualquer papel meramente reativo, como simples “massa de manobra”. Devem os **Centros de Defesa** (inclusive a **ANCED**) buscar construir, nesses espaços, novas alianças políticas amplas, que reflitam a complexidade da organização social do momento atual, inclusive fomentando que se amplie o universo dessas articulações, com a participação de mais organizações sociais com legitimidade na luta pelos direitos da infância e da adolescência e na construção da democracia real, entre nós.

10. Diante disso, propõe-se, como **segunda conclusão**, que a **ANCED** busque se situar no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, a partir dos seguintes pontos:

11.

- ❑ Propõe -se que a **ANCED** opte pela sua inserção exclusivamente no eixo da DEFESA e não da PROMOÇÃO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, o que implica inclusive rever seu papel em face do próprio CONANDA. Já a inserção dos **Centros de Defesa da Criança e do Adolescente**, locais, também deveria ser preferencialmente nesse eixo da DEFESA, ficando as atividades de PROMOÇÃO DE DIREITOS, daqueles Centros que ainda as mantém residualmente, a serem permanentemente revistas sob a perspectiva do não-comprometimento das suas atividades preponderantes de DEFESA.
- ❑ Já a inserção da **ANCED** e dos **Centros de Defesa locais**, no eixo do CONTROLE SOCIAL, deverá ser considerada como inquestionável, imprescindível e pré-requisito, mesmo, para o desenvolvimento desta Tese. Nesse campo, eles buscariam garantir sua organicidade e legitimidade, necessárias ao exercício de qualquer atividade de DEFESA DE DIREITOS.

Quadro 3 –NATUREZA JURÍDICA DA PROTEÇÃO JURÍDICO-SOCIAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: DEFESA DE DIREITOS, ORGANIZAÇÃO, PROCESSO E PROCEDIMENTOS

I. A norma do inciso V do art. 87 do Estatuto, que prevê a “proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente”, é uma norma jurídica em aberto, a ser integrada, na sua aplicação.

II. Estabelecido pelo Estatuto que a “proteção jurídico-social” é uma atividade típica de “entidades de defesa”, governamentais e não governamentais (eixo da DEFESA DE DIREITOS), em princípio - ela deve ser entendida, então, como uma atividade jurídica organizacional e processual/procedimental, para assegurar a impositividade, indisponibilidade, exigibilidade e conseqüentemente a efetividade/eficácia do Direito.

III. Dentro no campo da defesa de direitos subjetivos e como atividade jurídica organizacional e processual/procedimental, a “proteção jurídico-social” tem como peculiaridades suas :

- ✓ **o recurso a mecanismos jurídicos administrativos e jurisdicionais, para responsabilizar de alguma forma os autores da lesão ao direito e do desrespeito às liberdades da criança e do adolescente e para restaurar, também de alguma forma, ao lesado, o gozo pleno desse seu direito e sua liberdade; e**
- ✓ **o compromisso com o reordenamento institucional do Estado, para conformar suas “unidades organizatórias” ao novo paradigma do Direito enunciado e a ser aplicado; pois, de nada adianta um Direito bem enunciado, se não se institucionaliza democraticamente a organização política e não se proporciona procedimentos/processos realmente democráticos.**

IV. Em conclusão, propõe-se finalmente, como terceira conclusão, que a ANCED e os Centros de Defesa da Criança e do Adolescente, locais, enquanto “entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente”, façam da “proteção jurídico-social” sua estratégia e atividade finalística principal – sem prejuízo de suas estratégias e atividades-meio (mobilização social, *advocacy*, capacitação/treinamento, produção/divulgação de conhecimentos). E que se entenda essa atividade finalística, como procedimental e organizativa, no âmbito dos processos legislativo, judicial e administrativo.

1 O Estatuto em seu art.87 pretende definir o que chama de “linhas de ação” (estratégias? sistema estratégico?) da “política de atendimento de direitos da criança e do adolescente”. E, como vimos atrás (*Quadro 2*), elenca, como tal, as políticas públicas sociais básicas – estruturais e de assistência, e **dois serviços e uma atividade, específicos**, sem mencionar o campo de atuação estatal, onde os três últimos se inserem . No passado, quando existia a extinta Fundação CBIA, foram consideradas essas **três intervenções dos incisos III, IV e V**, como integrantes da

então vigente “Política de Proteção Especial”. No momento atual, sem clareza se fica, se os inclui na Política de Seguridade Social, isto é, na Assistência Social ou na Política de Direitos Humanos, isto é, na Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

- Tudo leva a crer que, em nível nacional, por exemplo, os **“serviços de identificação e localização de pais, responsável, criança e adolescentes, desaparecidos”** (inciso IV) tenham ficado sob responsabilidade originária do Departamento da Criança e do Adolescente, na Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (Ministério da Justiça), como integrando a própria Política de Garantia de Direitos. Como uma ação de PROMOÇÃO DE DIREITOS, no âmbito da Administração Pública. Como um serviço (ou às vezes equivocadamente “programas/projetos”, finitos e datados) de responsabilidade de órgãos do Poder Executivo (Secretarias de Justiça? Secretarias de Segurança Pública?...) ou de entidades não-governamentais a atuarem na linha da PROMOÇÃO. Realmente, não é um serviço do eixo da DEFESA, a ser desenvolvida, por exemplo, pelo Juízo da Infância e da Juventude, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Polícia Judiciária, do Conselho Tutelar etc. Estas instituições citadas, quando necessário, usarão esses serviços especializados, como sua “retaguarda”, requisitando o atendimento, quando for o caso, quando a matéria, em concreto, estiver sob sua alçada. Com isso se acentua o paradigma do Estatuto de que os órgãos do Judiciário não são órgãos de desenvolvimento de política pública, isto é, não mantém serviços e programas diretamente, como lamentavelmente ainda acontece, como resíduo do paradigma “menorista”. Já as organizações sociais, por sua flexibilidade maior, podem assumir papéis de qualquer dos 3 eixos simultaneamente, se abandonam conjuntamente a idéia da especialização estratégica em favor do tratamento multisetorial de certas problemáticas específica: assim certas ONGs atuam como entidade de promoção e de defesa de direitos, simultaneamente, com êxito (como no caso do Centro “Projeto Axé”, em Salvador). Nesses casos, por exemplo, Centros de Defesa da Criança e do Adolescente, como já vimos atrás (*cfr.* Quadro 2 - notas ao item 4), podem ter como linha acessória e concomitante de ação essa atividade do inciso IV, sem prejuízo da atividade principal, que aqui se defende seja a de “proteção jurídico-social”
- Os **“serviços especiais de prevenção e atendimento médico psicossocial às vítimas de negligência, maus tratos, exploração abusos, crueldade e opressão”** (inciso III – art. 87), às vezes são contemplados como serviços e programas da Assistência Social, outras vezes como da Saúde - a serem requisitados, pela Política de Garantia de Direitos, conforme o caso, aos órgãos responsáveis competentes, quando essa nossa política especializada de Direitos Humanos quiser lançar mãos deles (*ad extra*); como se fazer essa nossa política intersectorial “garantista”, de relação a muitos outros serviços e programas da educação, da saúde, da assistência social, da segurança etc. Todavia, por ser multisetorial e interinstitucional, isto é, por exigir também um atendimento de reparação de direitos ameaçados ou violados - em algumas circunstâncias porém, o atendimento especializado a maus tratos, em geral é contemplado igualmente no seio (*ad intra*) da própria Política de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (Direitos Humanos), que igualmente os desenvolve, implanta e implementa, diretamente (p.ex. a ABRAPIA e o CRAMER, no Rio de Janeiro e em São Paulo). De qualquer maneira, se esses serviços especializados do inciso III estiverem assumidos por órgãos públicos ou entidades sociais da Política de Garantia de Direitos, deverão ser considerados como no eixo da PROMOÇÃO (desse modo, “entidades de defesa” como a ABRAPIA ou o CRAMER atuarão tanto no eixo da DEFESA, como da PROMOÇÃO... além da sua óbvia e desejada atuação no campo do CONTROLE SOCIAL)

2 Mas, aqui interessa realmente **definir a natureza jurídica e político-institucional da “proteção especial”**; já que esta norma do Estatuto é uma típica norma em aberto (“em branco”), a ser integrada quando da sua aplicação, buscando-se para tanto as fontes da Jurisprudência e da Doutrina, principalmente. Parece de valia limitada a normatização administrativa dessa atividade, pelos Conselhos de Direitos, salvo no tocante aos Conselhos Tutelares, Defensorias Públicas, órgãos de Segurança Pública e entidades de defesa: o Poder Judiciário e o Ministério Público, por sua peculiar situação de Poder soberano e de instituição

autônoma, respectivamente, não integrantes da Administração Pública, não se submetem à normatividade desses Conselhos, no tocante ao exercício estrito de suas funções institucionais (isto é, enquanto não pretenderem exercerem indevidamente a gestão dos negócios públicos, como executores de políticas públicas...)

3 O fato de ser um inciso do art. 87 não o faz um serviço ou programa de Política de Garantia de Direitos, isto é, **não inclui a proteção jurídico-social forçosamente no eixo da PROMOÇÃO**, como os dos incisos III e IV. Como já vimos antes, esses cinco incisos trazem “linhas de ação” dessa nossa política intersectorial de proteção integral, mas não faz dessas “linhas”, partes integrantes dela (só por absurdo diríamos que a Política de Educação, de Saúde, por exemplo, elencadas nesses incisos, integram a chamada “política de atendimento de direitos da criança e do adolescente”!). O inciso V em questão é claríssimo em não classificar a “proteção jurídico-social”, **nem como serviço/atividade, nem como programa/projeto (= desenvolvimento de política)**, como o fazem os incisos III e IV.

4 Mas, é ainda mais claro, quando diz que essa “proteção jurídico-social” é prestada por “entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente”. E a partir daí inferimos (numa interpretação quase que literal, gramatical), obviamente: ela **integra o amplo Sistema de Garantia de Direitos, no eixo da DEFESA, como uma das formas de “administração de justiça à criança e ao adolescente”** (como definiu-se atrás – QUADRO 2), ao lado da Política de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, em conjunto, ambas.

□ É ela uma atividade, conseqüentemente, a ser desenvolvida no âmbito do **Poder Judiciário**, do **Ministério Público**, da **Defensoria Pública**, da **Polícia Judiciária e Técnica** e das específicas “entidades de defesa” (entre elas, especialmente, os **Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente**, em funcionamento em vários Estado do país, e a **ANCED**, como uma entidade de defesa em nível nacional).

5 E assim sendo, a *proteção jurídico-social* deve lançar mão de todos os mecanismos jurídicos, administrativos e jurisdicionais para tornar **imperativo o Direito**, isto é, **imprescindíveis e exigíveis os direitos subjetivos de crianças e adolescentes, ameaçados ou violados** (cfr. item 5 e suas notas – Quadro 2, anterior).

6 A *proteção jurídico-social*, aprofundando essa assertiva anterior, deve ser considerada, como uma **atividade jurídica organizacional e processual/procedimental**. Esta é sua natureza jurídica e político-institucional: a partir daí se pode construir toda uma *praxis* da *proteção jurídico-social*.

□ A efetivação do Direito pelo poder político realiza-se mediante as seguintes atividades - como formas gerais de produção do Direito e de possibilitação da sociedade e da convivência social – isto é, formas “reductoras da complexidade social” (*apud* Luhmann in Antônio Garcia Amado – “*La société et le droit chez Luhmann*” / 1993). :

- *definição prévia de expectativas compartilháveis, expressas em termos gerais, como primeira redução de complexidade, com o que se viabiliza um mínimo de previsibilidade de como serão compostos pelo Estado os conflitos que vierem a se instaurar na convivência social (= produção do direito material);*
- *subseqüente disciplina do processo/procedimento a ser adotado pelos interessados e pelos agentes públicos, quando atuarem para solucionarem esses conflitos de interesses (= produção do direito processual); e*

- *organização da função e definição das competências dos agentes, que se farão responsáveis pela composição dos conflitos de interesses (= produção de direito judiciário e direito administrativo / normas de organização.*
- No tocante ao “processo” e ao “procedimento”, os juristas operam com conceitos plurívocos, marcados por divergências sobre seu sentido e sobre a relação de um com o outro. Para uns, o **procedimento** seria a categoria básica e geral, desdobrada em tipos de **processo**, como modos de proceder em cada espécie de procedimento. Para outros a categoria básica é o **processo** e o **procedimento** diria respeito ao modo de proceder em cada processo. Infere-se, a partir da Constituição federal que o segundo sentido é mais próximo do adotado por ela. Refere-se ela a “processo legislativo” (Seção VIII do Livro IV) e a “processo administrativo” (art.5, inciso LV) e quando cuida do modo de proceder utiliza o termo “procedimento” (cfr. art. 24, inciso XI). Assim, por exemplo também, no Estatuto, quando se fala em procedimentos de apuração do ato infracional atribuído a adolescente, em procedimentos para suspensão ou perda do pátrio-poder, para destituição da tutela, para colocação em família substituta e outros, aí se fala em modo de proceder, aplicando-se-lhes as normas gerais previstas na legislação processual pertinente (art. 152 – Estatuto cit.). Uma relação de espécie e gênero.
- Vê-se igualmente que o perfil da **organização** estatal não é algo estranho ao Direito e sim elemento que integra sua estrutura. Dessa organização, dependem nossas estratégias de “defesa de direitos”. Exige-se pois para que se possa aventar a possibilidade de se defender direitos quando ameaçados ou violados, em termos democráticos, que o Estado de tal modo seja estruturado que se torne impossível a qualquer agente público, com poder de decisão em nível de concreção do direito, desconfirmar, descumprir o Direito enunciado na norma geral. O perfil da organização política deixa de ser algo de indiferente e externo ao “ser” do Direito, passando a integrá-lo e afeiçoá-lo. Assim sendo, o reordenamento institucional do Estado, para conformá-lo a isso, passa a ser uma atividade típica de proteção jurídico-social, nessa medida. A *proteção jurídico-social* de crianças e adolescentes - com fundamento no Estatuto (e na Convenção e na Constituição federal) - deve ser vista, em segundo lugar, como uma **atividade organizacional**, que visa provocar o reordenamento institucional do aparelho estatal e a qualificação do seus serviços (“melhoria do atendimento”). Como atividade organizacional, a *proteção jurídico-social* é uma forma de definição dos espaços públicos (Centros de Defesa, Juízos da Infância e da Juventude, Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude, Delegacias de Polícia especializadas no atendimento a crianças e adolescentes, Defensorias Públicas, p. ex.) como “unidades organizatórias”, com tal perfil estrutural e modo de exercer suas funções, que lhes dê capacidade política e técnica de tornar impossível, a qualquer agente público, em qualquer órgão público ou entidade social - com poder de decisão em nível de aplicação do direito - descumprir as normas do Estatuto (*et alii*) e, não tendo sucesso nessa empreitada, responsabilizar esses agentes públicos por sua desconformidade com a lei.
- **Enunciar o Direito** democraticamente exige previamente que sua produção se faça mediante um processo legislativo democraticamente estruturado, o que exige organização política democraticamente adequada. **Aplicar o Direito**, por sua vez, impõe não só uma organização política das funções jurisdicional e administrativa, democraticamente adequadas, mas igualmente um processo respectivo adequado. De nada adiante um Direito bem enunciado, se não se institucionaliza bem a organização política e não se proporciona um procedimento/processo bom.
- Tentando relacionar esses polos em questão com a questão da efetividade e da eficácia dos direitos fundamentais, Häberle afirmou a existência de um *status activus processualis*, vendo neste *status* a dimensão procedimental/processual dos direitos e liberdades (apud J.J.Calmon de Passos in “*Direito, poder, justiça e processo*” / 1998). Por sua vez, Konrad Hesse afirma: “Para os direitos fundamentais poderem desempenhar a sua função na realidade social, eles necessitam, não apenas de uma normação intrinsecamente densificadora, mas também de formas de organização e regulamentação procedimental apropriadas. Por sua vez, os direitos fundamentais influem no direito da organização e no direito de procedimento. Esta influência verifica-se não apenas nos direitos especificamente

procedimentais, mas também nos direitos materiais”(apud José J. G. Canotilho in “*Tópicos de um Curso de Mestrado sobre direitos fundamentais, procedimentos, processo e organização*” – Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – LXVI / 1990). Lembra mais Canotilho que, num primeiro momento, a preocupação foi com “**enunciar os direitos fundamentais garantísticos-judiciais e garantísticos-processuais**”. Os problemas da **organização** e do **processo/procedimento**, só com o passar do tempo, ganharam o caráter de direito público material, normativamente configurados em sede constitucional. A idéia de ordenação do Estado e de participação processual/procedimental fez-se indissociável dos direitos fundamentais e das liberdades, passando a se integrar neles (e não só meramente “garanti-los”, externamente a eles...).

7 Particularizando ainda mais, dir-se-ia que a *proteção jurídico-social* de crianças e adolescentes - com fundamento no Estatuto (e na Convenção e na Constituição federal) - deve ser vista, em primeiro lugar e principalmente, como uma **atividade procedimental e organizatória**, no bojo do **processo judicial** e do **processo administrativo**. Um “modo de proceder e organizar”, para assegurar a impositividade das normas do Estatuto (*et allii*) e a exigibilidade dos direitos subjetivos da criança e do adolescente, com conseqüente responsabilização do autores da lesão aos seus direitos.

- No âmbito do **processo judicial**, é atividade procedimental/organizativa de *proteção jurídico-social*, por exemplo, o **ajuizamento de ações judiciais** em favor dos direitos da criança e do adolescente ou a **habilitação processual em ações desse tipo**, a outros títulos; ou em defesa de direitos subjetivos de crianças e de adolescentes ou para responsabilizar juridicamente adolescentes em conflito com a lei ou para garantir o funcionamento regular de determinados serviços/programas públicos essenciais (*mandado de segurança, habeas corpus, ação civil pública, ações socio-educativas, ações penais, ações ordinárias de responsabilidade civil* etc.).
- No âmbito do **processo administrativo**, outras formas de atividade procedimental de *proteção jurídico-social* são as **representações e procedimentos, na esfera administrativo-disciplinar, visando a responsabilização de agentes públicos** (juizes, promotores, delegados, funcionários públicos etc.), que infringirem as normas de proteção da infância e da adolescência. Nessa mesma linha do processo administrativo, também se encontram os procedimentos de **apuração das condições de ameaça e violação de direitos (art. 98 – Estatuto)** e de **aplicação conseqüente de medidas especiais de proteção (art. 101 – in ibidem)**, pelos **Conselhos Tutelares**. E ainda: o **assessoramento ao Poder Público e às organizações sociais**, para a implantação e implementação de Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e entidades de atendimento do art. 90, mediante a apresentação de pareceres técnico-jurídicos (loc. cit.).

8 Por fim, é bom que se registre as grandes possibilidades de atuação - como *proteção jurídico-social* igualmente - de alguma forma, no **processo legislativo**, isto é, nos procedimentos de elaboração da norma geral (ao lado das citadas intervenções nos processos jurisdicional e administrativo, isto é, nos procedimentos de aplicação da norma geral, *supra*).

- Diante do Estatuto e da dificuldade de aplicá-lo no concreto, de torná-lo efetivo (socio-politicamente) e eficaz (juridicamente), somos forçados a concluir que o processo legislativo de elaboração, das normas jurídicas de proteção integral da infância e adolescência (“enunciação do Direito”), entre nós, não se completou com o art. 227 da Constituição, nem com a Convenção e nem tão pouco com o próprio Estatuto. O envolvimento nesse processo legislativo será uma decorrência da necessidade constatada de se completar a obra: enunciamos generosamente direitos fundamentais da infância e da adolescência, **sem haver organizado Estado em consonância com essa proclamação e sem disciplinarmos adequadamente a dimensão procedimental dos direitos fundamentais da criança e do adolescente**. É preciso ir-se mais adiante... sempre.

- Onde estão, por exemplo, normas legais e regulamentares, mais explícitas e específicas (complementando o Estatuto e não propriamente o reformando!), a respeito dos procedimentos administrativos e jurisdicionais de execução das medidas socio-educativas aplicadas a adolescentes autores de atos infracionais e a respeito da organização dos órgãos administrativos (Poder Executivo!) responsáveis pela execução dessas medidas e dos órgãos judiciais responsáveis por seu controle e supervisão? Onde estão, por exemplo ainda, as normas procedimentais para a aplicação das medidas de proteção pelos Conselhos Tutelares e para o desempenho de outras funções daqueles colegiados, já que as leis municipais que dispõem sobre a matéria unanimemente se omitem a esse respeito e se restringem a meramente criá-los e estruturá-los?
- Quando se atua na reforma, complementação e aprofundamento do ordenamento normativo, no tocante à Legislação de proteção da criança e do adolescente (art.24 – CF) - obviamente se está defendendo direitos, protegendo-os em termos jurídicos, ao atuar na própria gênese do Direito. Mas esse intervir nessa linha da *proteção-jurídico-social*, aqui em estudo, tem peculiaridades suas, pois se reveste de um trabalho mais específico e pontual, numa linha de **assessoramento técnico-jurídico, em face dos procedimentos de reforma legislativa**, por exemplo, em parceria com outras entidades de sociais, com perfis diversos dos seus, inclusive (preferentemente, com o meio acadêmico). Diferente do trabalho na linha de CONTROLE SOCIAL, que também atua, ao seu modo, de maneira indispensável, nessa gênese do Direito

9 Às vezes nos mantemos presos ao **vezo de associar os termos “processo” e “procedimento” (mais aquele que este) ao “processo/procedimento jurisdicional”**, esquecidos do processo legislativo e do processo administrativo. E, em função disso, reduzimos a *proteção jurídico-social* a um exclusivo pleteiar em Juízo... Como se não fosse possível exercer essa atividade processual-procedimental da *proteção jurídico-social* no campo da elaboração do Direito (normatizar) e da aplicação administrativa do Direito (gerir). Na verdade, precisamos ampliar essa visão reducionista e para isso é preciso realmente relacionar processo e procedimento (e *proteção jurídico-social*) amplamente ao “fenômeno da produção de normas jurídicas, técnica de elaboração do Direito, que isto é o que parece que ele (processo) seja” (...) “transformada a produção do Direito não num acontecer político, mas numa nova outorga das tábuas da lei, por esse novo deus, que seria o magistrado moderno” (J.J.. Calmon de Passos – op.cit.).

10 No tocante à intervenção, em especial, da **ANCED** e dos **Centros de Defesa da Criança e do Adolescente**, locais, parece meridianamente claro que essa atividade é a **principal atividade finalística** dessas “entidades de defesa”; a atividade inclusive que lhes dá identidade, no concerto geral das demais entidades sociais.

11 Porém, quando ambos atuam propugnando pela *proteção jurídico-social* de crianças e adolescentes – uma ressalva há que se fazer. Não podem essas “entidade de defesa” não governamentais serem consideradas como responsáveis pelo acionamento do Estado, nessa linha processual/procedimental/organizatória, em todas as situações de ameaças e violações dos direitos de qualquer criança ou adolescente. A prestação desse serviço público (governamental ou não governamental) a todos que dele necessitem - enquanto **assistência judiciária**, é da responsabilidade do Estado, através das Defensorias Públicas. E os papéis não devem se confundir: a **ANCED** (enquanto Centro de Defesa nacional) e os demais **Centros de Defesa**, locais não são essencialmente “defensorias públicas comunitárias”. Em todas as Assembléias anteriores da **ANCED** isso já foi afirmado *ad nauseam*. O importante agora é fazermos uma re-leitura desse mesmo tema, dentro desse contexto que aqui se desenvolve de maneira sistemática, buscando definir de maneira mais clara os critérios para a intervenção

protetiva jurídico-social dessas nossas “entidades de defesa” específicas. . O critério da intervenção da **ANCED** e dos **Centros de Defesa da Criança e do Adolescente** locais, não deve ser o da hipossuficiência do cidadão-beneficiário, individualmente. Ela, como todos os **Centros de Defesa**, deve ter um universo de atuação mais amplo, levando em conta os **critérios da “excelência como referência metodológica”** e da **“replicabilidade da experiência concreta no geral”** – aquilo que se convencionou em chamar de **“exemplariedade da situação e da intervenção”**. A situação de ameaça ou violação de direitos da criança ou do adolescente e a intervenção que se cobra do Estado e da sociedade devem ser **emblemáticas**.

- As intervenções de *proteção jurídico-social* da ANCED e dos Centros de Defesa locais devem ter como justificativas o reconhecimento delas próprias e de determinadas situações de ameaças ou violações de direitos subjetivos de crianças e adolescentes como **emblemáticas**, isto é, **verdadeiramente representativas de uma tendência dominante**. Assim, por exemplo, no momento atual, infrações praticadas por adolescentes envolvidos no narcotráfico são “emblemáticas”. Homicídios praticados por “grupos de extermínio” para-militares praticados contra meninos e meninas em situação de vulnerabilidade nas ruas, nas grandes Capitais, também são “situações emblemáticas”. O lenocínio e outros crimes contra a liberdade sexual de crianças e adolescentes são, atualmente, “emblemáticas” e nesse rol os crimes praticados por pessoas da família da vítima (especialmente, pais). A exploração no mundo do trabalho de crianças e adolescentes pode ser incluída nessa categoria. A omissão dos Poderes Públicos na implantação/implementação de Conselhos Tutelares, *idem*. A definição de uma situação, como “emblemática”, isto é, sintomática e simbólica de uma tendência social deve ser feita conjunturalmente, em determinado momento e em determinado lugar. Além do mais não só as situações fáticas devem merecer essa classificação: “emblemáticas” também devem ser **aquela atuação da ANCED ou do Centro de Defesa local** e a conseqüente **solução dada ao caso**: o sucesso dessa intervenção/solução deve ter a capacidade de mobilizar a opinião pública, de mostrar a potencialidade de efetividade (político-social) e eficácia (jurídica) do Estatuto e das demais normas legais em questão, nos casos concretos, no cotidiano.
- Assim sendo, o que dá conteúdo como “emblemática” a uma intervenção protetiva jurídico-social da ANCED ou de um Centro de Defesa local é o grau de **“excelência”** dela, que a faz **“referencial”** e **“replicável”**: a velha idéia de “centro de referência”. O que não se confunde com a classificação de uma experiência como “exitosa”, a ser multiplicada como “modelo”. Aqui se defende a tese de que a replicabilidade de uma experiência se dá pelo fato dela poder ser considerada como “referência metodológica” e não como “modelo fechado”. Replicabilidade não tem a ver com imitação, repetição, cópia.

12 Propõe-se, finalmente, como terceira conclusão, que a ANCED e os **Centros de Defesa da Criança e do Adolescente** locais, enquanto “entidade de defesa dos direito”, **façam da “proteção jurídico-social” desses cidadãos-beneficiários, sua estratégia e atividade finalística principal** – sem prejuízo de suas estratégias complementares e atividades-meio (mobilização social, *advocacy*, capacitação/treinamento, produção/divulgação de conhecimentos). E para tanto, propõe-se que eles desenvolvam essas suas atividades de *proteção jurídico-social*, tanto na linha processual/procedimental, quanto organizacional.

- Isto é, propõe-se que a **ANCED** desenvolva concretamente suas atividades protetivas jurídico-sociais de natureza procedimental/organizativa, no âmbito processual.
 - ✓ No âmbito do processo legislativo, a **ANCED** deve prestar assessoramento técnico-jurídico nos procedimentos de reordenamento (reforma/complementação) da legislação de proteção à criança e ao adolescente, especialmente nos níveis estadual e municipal (art. 24 – CF), concorrentemente, mas buscando alianças com outras entidades governamentais e não-governamentais (especialmente o meio acadêmico).
 - ✓ No âmbito do processo administrativo, por exemplo, a **ANCED** deve tomar a iniciativa de apresentar casos emblemáticos de violações de direitos aos Conselhos Tutelares. Ou então de representar pela apuração da responsabilidade administrativo-disciplinar de agentes públicos, quando for o caso de situação/intervenção emblemática, junto aos órgãos correicionais competentes.
 - ✓ No âmbito do processo judicial, por exemplo, a **ANCED** deve funcionar, em determinados casos emblemáticos, ou como titular de ações judiciais, ou intervindo processualmente de alguma forma admitida em juízo.
