

POLÍTICAS PÚBLICAS E A PROTEÇÃO INTEGRAL À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE, COM ENFOQUE NO DISTRITO FEDERAL.

Selma Sauerbronn¹

Resumo

O presente artigo tratou do princípio constitucional da prioridade absoluta da criança e do adolescente à construção das políticas públicas. A guisa de contextualização buscou-se identificar os papéis do Poder Público e da sociedade no Estado Democrático, como entes co-responsáveis pela coisa pública para, em seguida tratar dos diversos conceitos de Políticas Públicas, modelos e fases de elaboração. No segundo momento foram apresentados os marcos teóricos e normativos da Doutrina das Nações Unidas de Proteção Integral, internalizada pelo Brasil, bem como a interface desses marcos com as Políticas Públicas. No terceiro momento foi descrito um panorama das Políticas Públicas no Distrito Federal, apontando vulnerabilidades e omissões do Poder Público, a partir de registros extraídos de documentos oficiais do Governo e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, vislumbrando-se o desrespeito à normativa nacional e internacional quanto à prevalência das Políticas Públicas para a infância-adolescência, enquanto meta a ser alcançada.

PALAVRAS-CHAVE: Criança e Adolescente. Políticas Públicas. Prioridade absoluta.

Abstract

This article discussed the constitutional principle of absolute priority to the construction of public policies. By way of background we sought to identify the roles of the government and society as a model democratic state entities as co-responsible for the management of public affairs, to then take care of the various concepts of public policies, models and stages of development. In the second phase were presented theoretical frameworks and regulations enacted by the United Nations Doctrine of Integral Protection, internalized by

¹ Aluna do Programa Mestrado/Doutorado do UniCEUB. Professora da graduação da disciplina Direito da Criança e do Adolescente do UniCEUB e Promotora de Justiça da Infância e da Juventude do MPDF/T

our country as well as the interface of these milestones with public policy. The third time described a scene of public policy in the Federal District, pointing out vulnerabilities and omissions of government, from records extracted from official documents of the Government and the Public Ministry of the Federal District and opens up the disrespect to national and international regulations regarding the prevalence of public policies for children and teens, while goal to be achieved.

KEYWORDS: Child and adolescent. Public Policy. Absolute priority.

Introdução

A presente pesquisa tem por objeto de análise a prioridade absoluta da criança e do adolescente na construção das Políticas Públicas, a partir da identificação dos papéis do Estado Democrático e da sociedade, buscando compreender a amplitude dessa prevalência descrita na Constituição Federal de 1988. Para tanto, será realizada revisão bibliográfica, análise de documentos oficiais, como Ações Civas Públicas sobre a temática e dados orçamentários governamentais pertinentes ao período de 2009 a 2010, a fim de traçar um panorama de vulnerabilidades de crianças e adolescentes no Distrito Federal.

A pesquisa registra importância na medida em que, não obstante o aparato normativo ter conferido subjetividade jurídica e prioritária à infanto-adolescência, inclusive na construção e implementação das políticas públicas, chama a atenção o quadro de Políticas incipientes ou inexistentes envolvendo crianças e adolescentes no Distrito Federal.

Assim, a pesquisa acha-se pautada nas seguintes indagações: Quais as bases conceituais do Estado, da sociedade e das Políticas Públicas? Quais os marcos normativos e teóricos do Direito da Criança e do Adolescente Contemporâneo? Quais as interfaces desses marcos e o aporte normativo e teórico das Políticas Públicas? Na elaboração das Políticas Públicas, o Distrito Federal tem considerado a prioridade absoluta para a criança e para o adolescente?

1. Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

Para melhor compreensão da temática Políticas Públicas na área da infância e juventude, torna-se necessário destacar o papel do Estado e da sociedade, prestigiando o paradigma democrático e a participação popular, eis que o estudo passa, necessariamente, pela identificação dos papéis desses entes, o que sinaliza para uma leitura teórica multidisciplinar.

Para O'Donnell², o Estado moderno apresenta-se como um conjunto de instituições públicas, as quais se relacionam com a sociedade, numa determinada base territorial, oriundo de um processo histórico de concentração de poder. E é a partir desse processo e das suas transformações que surgem a organização burocrática do Estado e o reordenamento jurídico da sociedade, com o reconhecimento dos direitos dos cidadãos.

Dessa organização burocrática emerge a administração pública, esta entendida como o conjunto de atividades que podem ser apresentadas em lei ou por atos de governo e que tem por finalidade o interesse público. Sendo que a partir do reordenamento da sociedade é que desponta o Estado de Direito, pautado num sistema jurídico que assegura as liberdades fundamentais, com a aplicação da lei por meio de juízes independentes. A garantia das liberdades fundamentais ao cidadão, envolvendo segurança pública, saúde, educação, trabalho, habitação, etc., caracteriza um sistema de proteção social, dando origem ao Estado do Bem Estar Social³.

Assim, pode-se entender que o Estado detém o poder e a autoridade para garantir para todo o grupo populacional que vive num território delimitado, as políticas públicas, as quais se processam observando diversos interesses, necessidades e pleitos manejados pela sociedade. Considerando que o Estado é integrado por diversas instituições, as quais se incumbem de intermediar os vários interesses de diversos grupos sociais, chama-se um parêntese para a definição de Governo, assim entendido como um conjunto de indivíduos que dirigem os caminhos da sociedade, porquanto ocupam cargos de cúpula na estrutura do Estado⁴. Esses indivíduos que compõem o Governo participam do ambiente decisório na realização de políticas públicas, direcionadas ao atendimento das demandas e interesses da sociedade, mormente aqueles atinentes à criança e ao adolescente.

² O'DONNELL, Guillermo. Reflexões Sobre os Estado Burocrático-Autocráticos. São Paulo. Vértice, 1986.

³ RODRIGUES, Marta M. Assumpção. Políticas Públicas. Folha Explica, p.18.

⁴ Idem, p.19.

De forma geral, o Governo tem o poder de decidir de acordo com as preferências e interesses dos diversos atores envolvidos no processo decisório, sendo que num Governo democrático, essas preferências são objeto de negociação⁵. Contudo, segundo Habermas⁶, todos os atores envolvidos ou afetados devem pensar como o conteúdo do Estado Democrático de Direito pode ser efetivado junto às estruturas sociais, a partir da identificação, tematização e introdução do problema no sistema político. Nessa linha, Habermas⁷ alerta que o fluxo do poder determinado pelo Estado de Direito está atrelado, de modo especial, à capacidade da sociedade civil de articular movimentos vitais por meio de espaços políticos autônomos com ressonância capaz de introduzir no sistema político os interesses periféricos, apontando-se como exemplo a área da infância e da juventude.

1.1 Estado Democrático e a participação popular

A fim de aferir os espaços de atuação da sociedade civil no Estado Democrático, em matéria de infanto-adolescência, se faz necessário tecer algumas considerações sobre democracia.

Bonavides⁸ esclarece que no âmbito do Ocidente, democracia é o regime preconizado por Duverger, no qual o poder político tem como base uma teoria da soberania popular. Modelo de poder em que os governantes são escolhidos em sufrágio livre e universal, com pluralidade de partidos e variados candidatos. Um modelo com distinção de poderes vale dizer, separação de poderes (modelo americano) e colaboração de poderes (modelo inglês) pautados numa teoria das liberdades públicas.

Nesse sentido, tem-se que a democracia está atrelada à participação dos cidadãos nas atividades desempenhadas pelo Estado, seja na instância deliberativa, seja na instância executora, participando do processo democrático e colaborando para a transformação de uma realidade política e social.

⁵ RODRIGUES, Marta M. Assumpção. Políticas Públicas. Folha Explica, p. 21.

⁶ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia II – entre facticidade e validade, Biblioteca Tempo Universitário 102, 2ª Edição, Tradução Flávio Beno Siebeneichler – UGF, Rio de Janeiro, 2003, p. 131.

⁷ idem, p. 58)

⁸ BONAVIDES, Paulo, Teoria do Estado, 3ª Ed., Editora Malheiros, São Paulo, 1995, p. 126.

Reis⁹ traduz de forma objetiva que democracia é a “prevalência da vontade da maioria com respeito aos direitos da minoria”. Já Habermas¹⁰ traz reflexão de Bobbio sobre o jogo democrático, tendo como pano de fundo a apatia das massas distanciadas das elites dominantes, quadro que aponta o surgimento de sujeitos sem autonomia, cuja vontade da maioria pode restar maculada. Aduz que o único caminho para se conduzir uma discussão acerca da democracia, diferente de todas as outras formas de governo autocráticas, reside em reconhecê-la como um modelo marcado por uma série de regras, as quais determinam os atores autorizados a tomarem decisões abrangendo a coletividade e que espécies de procedimentos devem ser observadas, o que conduz à compreensão do dinamismo da democracia.

Na linha do pensamento de Bobbio, Canotilho¹¹ apregoa que o Estado Democrático não comporta um conceito formal, enquanto estrutura de regras para a escolha de seus dirigentes. A sua identificação pauta-se nos seus fins, orientados por valores. E esses valores redundam os seus fundamentos, que atualmente em relação ao Estado brasileiro se acham expressos no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, com destaque para a dignidade da pessoa humana e o pleno exercício da cidadania, fundamentos que conferem suporte à normativa contemporânea do Direito da Criança e do Adolescente, descrita nos artigos 227 e 228 do Texto Maior e na Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), cujos sujeitos de proteção são os indivíduos com idade inferior a 18 anos.

Assim, O Estado Democrático pressupõe a participação da sociedade, numa relação de corresponsabilidade para o alcance de sua finalidade. Atualmente, segundo Habermas¹², a sociedade civil constitui-se de movimentos, organizações e associações, os quais indicam os problemas sociais emanados das esferas privadas, conduzindo-os à esfera pública. Portanto, a atuação da sociedade civil integra o leque de atuação do Estado Democrático, por meio da participação popular, esta entendida como um processo de construção da consciência crítica e de aquisição de poder, ante a descentralização e a clara distribuição de poder¹³.

⁹ REIS, Friede. Curso Analítico de Direito Constitucional e de Teoria Geral do estado, Ed. Forense, 1999, p. 182.

¹⁰ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia II – entre facticidade e validade, Biblioteca Tempo Universitário 102, 2ª Edição, Tradução Flávio Beno Siebeneichler – UGF, Rio de Janeiro, 2003, p.26.

¹¹ CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional, 4ª edição, páginas 296 e seguintes.

¹² HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia II – entre facticidade e validade, Biblioteca Tempo Universitário 102, 2ª Edição, Tradução Flávio Beno Siebeneichler – UGF, Rio de Janeiro, 2003, p.99.

¹³ BORDENAVE, Juan E. Diaz. O que é participação, 6ª edição, Ed. Brasiliense, 1995, São Paulo. Páginas

A participação popular é inerente ao Estado Democrático e enquanto princípio constitucional implica no direito de compartilhar a gestão da coisa pública, opinar sobre as prioridades e fiscalizar os recursos públicos. Nesse viés, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 204, incisos II, reconhece a participação popular como um dos princípios norteadores das Políticas Públicas, assegurando o âmbito dessa participação nas esferas deliberativas e executoras.

1.2 Conceitos e modelos de Políticas Públicas.

Para estabelecer relação entre Estado e Políticas Públicas, nesse ponto, a atenção está reservada para as bases conceituais e modelos de Políticas Públicas no Estado Democrático de Direito.

Os teóricos, de forma recorrente, sustentam que não existe uma melhor definição de Política Pública, pois depende do contexto social e político de sua aplicação. Marta Assunção¹⁴, salienta que as instituições são instrumentos imprescindíveis para a transformação social e para a realização dos direitos inerentes à cidadania, vislumbrando um desafio a elaboração de um diagnóstico que sirva de base para a construção dessas Políticas.

Na ótica elitista, a autora faz referência a Harold D. Lasswell¹⁵ que, buscando conceituar Política Pública, lançou a máxima “quem ganha o quê, quando e como”, ou seja, quais são os atores, grupos econômicos, sociais, políticos, militares e religiosos possuem poder para decidir sobre Políticas Públicas, a fim de alcançar o que se pretende, dinheiro, benefícios, direitos, etc.

Celina Souza¹⁶ busca desenvolver um conceito de Política Pública, apoiando pensamento de Mead que a define como uma área de estudo da política que avalia o governo a partir de grandes questões públicas. Prossegue, citando Peters, que afirma que Política Pública cuida-se de uma soma das ações dos governos, diretamente ou por delegação, que influenciam a vida dos cidadãos. A autora cita Dye para aduzir que Política Pública é o que o governo decide fazer ou não fazer. Na sua análise, Celina

12, 13 e seguintes.

¹⁴ RODRIGUES, Marta M. Assunção. Políticas Públicas. Folha Explica, p.30.

¹⁵ RODRIGUES, Marta M. Assunção. Políticas Públicas. Folha Explica, p.33.

¹⁶ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias/ Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Volume I, jan/junho de 1999, Porto Alegre, 2006, p.24.

assevera que Política Pública é a área do conhecimento que tem por objetivo “colocar o governo em ação e/ ou analisar essa ação (variável e independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Assunção¹⁷ define Política Pública como um conjunto articulado de ações, decisões e incentivos que almejam modificar uma realidade, em resposta aos interesses envolvidos, e essas ações conferirão características a vários tipos de Políticas Públicas.

Teodor Lowi, citado por Souza ¹⁸, teorizou sobre os tipos de Política Pública, descrevendo quatro formatos: o das Políticas distributivas, concebidas em decisões tomadas pelo governo que não levam em consideração a limitação de recursos, com repercussão mais individual do que coletiva, na medida em que criam privilégios para determinados grupos sociais ou regiões; o segundo é o das Políticas regulatórias, que envolvem burocracia e são mais visíveis ao público; o terceiro é o das Políticas redistributivas que abrangem um maior número de pessoas, são as Políticas sociais universais; e por último a Política constitutiva que versa sobre procedimentos.

Independente do tipo de Política ela percorre um processo de elaboração: definição de agenda, formação, implementação, monitoramento e avaliação. Um governo define a sua agenda política, a partir de três perspectivas: no problema, reconhecendo que o problema existe, sendo necessário atacá-lo; a segunda, na política propriamente dita, a partir da construção de uma consciência coletiva acerca da necessidade de solucionar um problema; a terceira nos participantes, chamados pela autora de visíveis e invisíveis. Os primeiros, a mídia, políticos, partidos grupos de pressão e os segundo, a burocracia e os acadêmicos¹⁹.

Na fase de formulação é imperioso um diagnóstico do problema, com a apresentação em seguida de um programa/proposta para enfrentamento do problema, com definição de marcos jurídicos e administrativos, de onde serão extraídos os recursos financeiros para a sua implementação.

¹⁷ RODRIGUES, Marta M. Assunção. Políticas Públicas. Folha Explica, p. 52.

¹⁸ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias/ Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Volume I, jan/junho de 1999, Porto Alegre, 2006, p. 28.

¹⁹ SOUZA, Celina, Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias/ Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Volume I, jan/junho de 1999, Porto Alegre, 2006, p. 30.

Quanto à implementação é o momento de operacionalizar o que foi formulado, sendo de vital importância que a política a ser implementada esteja baseada em teoria que guarde relação com as causas do problema, com o efeito esperado²⁰.

O monitoramento diz respeito à avaliação pontual das ações empreendidas referentes à implementação, oportunidade em que será possível a realização de ajustes da política e, no que pertine à avaliação, consiste numa análise do impacto produzido pela política pública²¹.

Releva destacar que o novo gerenciamento político e a política fiscal de gasto vêm determinando novos modelos de política pública direcionados à eficiência. Esse novo olhar parte do princípio de que as Políticas Públicas estavam focadas em visões redistributivas ou distributiva, desprezando o elemento eficiência, sendo que um interesse público não é a soma dos interesses dos grupos. Assim²², a “boa” política não pode resultar de conflitos entre grupos e sim de uma análise racional, contemplando a eficiência.

Dos conceitos, tipos e ciclo das Políticas Públicas acima referidos, deduz-se que, no Estado Democrático, as Políticas Públicas sociais são orientadas pelos fundamentos deste modelo de Estado, em especial pela dignidade da pessoa humana e pelo exercício pleno da cidadania, fundamentos estruturantes do atual paradigma de atendimento da criança e do adolescente. Assim, o modelo democrático e de direito, impõe ao Governo que a liberdade de opção de adotar ou não adotar ações expresse a soberania do povo refletida nas leis e na Constituição Federal, cujo aparato normativo norteará a prevalência da política, as ações, as metas, as estratégias e o tipo de política.

2. Marcos teórico e normativo do Direito da Criança e do Adolescente Contemporâneo e a interface com as políticas públicas.

Neste ponto, a pesquisa desenvolverá necessária argumentação no campo da construção do Direito da Criança e do Adolescente Contemporâneo, cujos

²⁰ RODRIGUES, Marta M. Assunção. Políticas Públicas. Folha Explica, p. 51.

²¹ RODRIGUES, Marta M. Assunção. Políticas Públicas. Folha Explica, p. 52.

²² SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias/ Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Volume I, jan/junho de 1999, Porto Alegre, 2006, p 34.

pilares estão assentados na Doutrina das Nações Unidas da Proteção Integral, contemplada no Texto Constitucional e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Outrossim, serão apresentados os documentos internacionais e a base principiológica dessa doutrina que assegura prioridade absoluta para o atendimento da infanto-adolescência, na perspectiva de aferir uma interface com a temática Política Pública.

2.1 Documentos internacionais – pilares de construção

É cediço que os direitos das crianças consolidaram uma das principais alterações jurídicas em nível nacional e internacional, sob a lente da “Era dos Direitos” descrita por Bobbio.

Documentos internacionais colaboraram para a formatação do atual Direito da Criança e do Adolescente, dentre eles, destacam-se: a Declaração de Genebra de 1924, a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, o Pacto de São José da Costa Rica ou Convenção Americana sobre os Direitos Humanos de 1969, As Regras Mínimas de Beijing, as Regras Mínimas de Riad. Porém, os documentos que registraram força política e normativa capaz de impor mudança de paradigma no âmbito das Nações Unidas foram a Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959 e a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, de 1989, incorporada ao ordenamento brasileiro por meio do Decreto Legislativo nº 28.

A Declaração Universal dos Direitos da Criança apresentou um novo olhar quanto ao atendimento à criança e ao adolescente, baseada nos direitos humanos, aperfeiçoando o conteúdo da Declaração de Genebra, conforme transcrição abaixo:

Princípio 2º - Declaração Universal dos Direitos da Criança

A criança gozará proteção especial e ser-lhe-ão proporcionadas oportunidades e facilidades, por lei e por outros meios, a fim de lhe facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, de forma sadia e normal e em condições de liberdade e dignidade²³.

Esta Declaração afirmou os direitos fundamentais infanto-juvenis, reconhecidos como imprescindíveis para o desenvolvimento saudável do ser humano criança,

²³ <http://www.culturabrasil.org/direitosdacrianca.htm>, acesso em 10 de fevereiro de 2011.

descrevendo para tanto, uma proteção especial, orientando os países signatários a empreenderem todos os esforços no sentido de realizarem Políticas movidas pelo princípio da proteção.

O tratamento especial determinado pela Declaração se justifica em face da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, condição a ser considerada por todos que desempenham funções com esta parcela da população e, em especial pelos tomadores de decisões de Políticas Públicas.

A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança surgiu a partir de ampla discussão pela comunidade internacional, cujo anteprojeto foi apresentado pela Polônia em 1978, que tinha por finalidade a alteração do rol de direitos fundamentais afirmados na Declaração Universal dos Direitos da Criança, porém somente em 1989 é que o Texto final da Convenção foi aprovado pela Assembléia das Nações Unidas²⁴.

Esta Convenção impôs avanços ao Direito da Criança e do Adolescente, num primeiro momento pela sua força normativa e num segundo momento, por ter compilado todos os princípios elencados nos documentos internacionais listados acima, bem como pelo fato de reafirmar os direitos fundamentais, destacar a responsabilização dos pais ou responsáveis à garantia do desenvolvimento saudável e por apresentar os contornos da Política Pública para o atendimento infanto-juvenil, salientando o empenho que os Estados Partes têm de envidar para a concretização do conteúdo do Texto, assim, complementado a Declaração Universal no sentido da obrigatoriedade. Confira-se a transcrição a seguir:

Princípio 3º- Convenção Internacional dos Direitos da Criança

§2. Os Estados Membros se comprometem a assegurar à criança a proteção e os cuidados necessários ao seu bem-estar, tendo em conta os direitos e deveres dos pais, dos tutores ou de outras pessoas legalmente responsáveis por ela e, para este propósito, tomarão todas as medidas legislativas e administrativas apropriadas²⁵.

Observa-se que ambos os documentos internacionais trazem um conjunto de princípios e regras que dão suporte ao novo Direito da Criança e do Adolescente que, na perspectiva da proteção, essa categoria alçou a condição de sujeito de direitos e, via de

²⁴ <http://www.culturabrasil.org/direitosdacrianca.htm>>, acesso em 10 de fevereiro de 2011.

²⁵ <http://www.culturabrasil.org/direitosdacrianca.htm>>, acesso em 10 de fevereiro de 2011.

conseqüência, determinou um leque maior de obrigações políticas para os países signatários, dentre esses o Brasil.

A emancipação de crianças e jovens apontada pela normativa internacional teve reflexo no Brasil quanto ao exercício da cidadania e à garantia da dignidade, assim expressando a noção de direito a ter direito²⁶.

2.2 Aspectos constitucionais - prioridade absoluta e as metas nas políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988 desenhou uma agenda de reformas, fruto de amplo debate das organizações sociais no decorrer da década de 80, focado na exigência da democratização do Estado com a garantia das liberdades fundamentais, em busca de uma transformação social, resultando na consolidação de um modelo estatal universalista e redistributivo, com características de Estado do Bem Estar Social, cujas Políticas sociais são, de modo preponderante, de responsabilidade do Poder Público. A participação da sociedade civil envolveu movimentos sociais e segmentos da infância e adolescência, razão pela qual a agenda de democratização traçada no corpo constitucional contemplou os interesses dessa clientela.

A frente de outros países e antecipando-se à própria Convenção Internacional dos Direitos da Criança, o Brasil consagrou nos artigos 227 e 228, os princípios estruturantes da Doutrina das Nações Unidas da Proteção Integral, com o reconhecimento da peculiar condição de pessoa em desenvolvimento da criança e do adolescente, assegurando-lhes, para tanto, o direito à vida, à saúde, à convivência familiar, à educação, ao lazer, entre outros, com prioridade de garantia pela família, pela sociedade e pelo Estado.

A Constituição Federal de 1988, ao eleger o modelo de Estado, optou pelo paradigma democrático e de direito, dispondo nos incisos do artigo 1º os seus fundamentos, dentre os quais se destacam a cidadania e a dignidade da pessoa humana, que se acham presentes na Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, bem como, na Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente de 1989²⁷. Sob essa orientação, os mencionados dispositivos constitucionais dispõem um novo

²⁶ ARAÚJO, Luís Alberto David e NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Curso de Direito Constitucional. Ed. Saraiva, 2005, p.95.

²⁷ VERONESE, Josiane Petry e COSTA, Marli Marlene Moraes Da. Violência Doméstica quando a vítima é criança ou adolescente. OAB/SC. 2006, p.52.

modelo de atendimento para a população infanto-juvenil, baseado na proteção dos direitos elementares.²⁸.

Salienta-se que o artigo 227da CF trata-se de regra de otimização²⁹, eis que determina uma meta a ser atingida nas Políticas Públicas, ao tempo em que manifesta um projeto de atendimento desejado pela sociedade brasileira, na medida em que aponta a responsabilidade de todos à realização dos direitos fundamentais infanto-juvenis e indica a ideia de avanço, enquanto meta para a apropriação dos direitos humanos.

Desta forma, o Texto Constitucional ao adotar o paradigma de proteção das Nações Unidas determinou ao Poder Público a proteção de todas as crianças e jovens de qualquer violência, negligência e opressão, com a promoção dos direitos fundamentais, o que requer um conjunto de ações do Estado e da sociedade civil, obrigação que encontra ressonância nos fundamentos do Estado Democrático Brasileiro, eis que não há como preparar o indivíduo para o exercício da cidadania plena sem garantir-lhe o mínimo existencial para o seu desenvolvimento saudável³⁰.

Registra-se de forma objetiva, a distinção entre os direitos humanos especiais afirmados nos documentos internacionais e direitos fundamentais. Conforme Gorczewski³¹, os direitos humanos cuidam-se de um conjunto de exigências e enunciados jurídicos superiores aos demais direitos, em virtude de serem assegurados por regras jurídicas superiores ou por serem direitos essenciais à condição humana. A diferença entre direitos fundamentais e direitos humanos reside no fato de que os primeiros são direitos reconhecidos e positivados no âmbito da ordem constitucional de determinado Estado; enquanto que os segundos são direitos dos seres humanos afirmados em documentos internacionais, os quais independem da vinculação a determinada ordem constitucional, eis que de caráter supranacional e validade universal³².

Assim, a nova Doutrina da Proteção Integral dispõe sobre direitos humanos especiais, os quais foram contemplados na ordem interna brasileira, denominados de

²⁸ MACHADO, Martha de Toledo. *A proteção Constitucional da criança e do adolescente e os direitos humanos*. Barueri-SP: Manole.p.108.

²⁹ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*, Tradução Virgílio Afonso da Silva, Editora Malheiros, São Paulo, 2008, p.90.

³⁰ http://www.onu-brasil.org.br/doc_crianca.php, acesso às 11h12, do dia 24/06/2010.

³¹ GORCZEWSKI, Clovis e REIS, Jorge Renato dos. (Org.) *Direito Constitucional. Constitucionalismo Contemporâneo. Direitos Fundamentais em Debate*. In: *Direitos Fundamentais, educação e cidadania: tríade inseparável*. Porto Alegre: Norton Editor, 2005, p.11.

³² SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 9ª edição, Porto Alegre: Livraria do Advogado 2008, p. 36.

direitos fundamentais infanto- juvenis, ante a positivação constitucional e legal. A fim de materializar o comando constitucional e implementar o novo sistema de atendimento à infância e à juventude, foi editado o Estatuto Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), apontada como a primeira lei latino-americana a se ajustar à normativa internacional³³, que além de reafirmar os direitos fundamentais, descreve os contornos das Políticas Públicas direcionadas ao atendimento das necessidade desta parcela da população.

Nesse sentido, a Doutrina de Proteção Integral pode ser observada em duas perspectivas: a positiva, ao conferir subjetividade jurídica à criança e ao adolescente, mercedores de ações legais, políticas, sociais, econômicas, etc., e a negativa que impõe responsabilização a todas as ações e inações que indiquem ameaça ou violação a direitos e garantias previstos em lei³⁴.

A base principiológica dessa Doutrina é essencial à compreensão do Direito da Criança e do Adolescente Contemporâneo, sendo elemento orientador do seu processo interpretativo, com observância em todos os espaços públicos e privados de atendimento à criança e ao adolescente, mormente quando a questão versar sobre Políticas Públicas, porquanto esse novo modelo ampliou o seu campo de atuação para a construção de um sistema de garantias de direitos especiais e para a organização de uma rede institucional de sustentação e de legitimidade política.

O primeiro princípio é o da responsabilidade solidária, envolvendo o tripé família-sociedade-Estado, dispondo que cada ente no âmbito de suas responsabilidades, deve assegurar os direitos elementares infanto- juvenis, colocando crianças e jovens a salvos de qualquer contexto atentatório aos direitos, inclusive aqueles decorrentes de falta ou de incipientes Políticas Públicas. Diante deste princípio tem-se uma complementaridade da atuação em prol de crianças e jovens, estando reservada para família, em primeiro lugar, parte da responsabilidade no atendimento, eis que é o primeiro espaço social em que a criança é inserida, bem como dada a importância da família para uma sociedade harmônica e solidária, indicando priorização do espaço familiar na elaboração de Políticas Públicas.

³³ SARAIVA, João Batista da Costa. Direito Penal Juvenil: Adolescente autor de ato infracional: garantias processuais e medida socioeducativas. 2º edição, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2002, p.16.

³⁴ SOUZA, Sérgio Augusto Pereira de. In: Mário Luiz Ramidoff. Estatuto da Criança e do Adolescente: 19 anos de subjetivações. Disponível em: <[HTTP:WWW.MPDFT.GOV.BR/PORTAL/INDEX.PHP?option=com_content&task=view&id=1018&Itemid=322](http://www.mpdf.gov.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=1018&Itemid=322)>.

Em abordagem anterior, apontou-se que a sociedade, enquanto ente de sustentabilidade da democracia, expressa a sua atuação na proteção da criança e do adolescente nas esferas de formulação, controle e de execução das Políticas Públicas, ocupando os territórios determinados pelo Texto Constitucional quanto à participação popular, tendo o Estatuto da Criança e do Adolescente apresentado os contornos do atendimento para a infanto-adolescência, indicando o *locus* de participação popular.

A fim de propiciar o cumprimento integral dos direitos infanto-juvenis, estabeleceu a Lei n.º 8.069/90 um conjunto de atuações sociais, públicas e privadas, denominando-as de Política de Atendimento. Assim, entende-se por Política de Atendimento o conjunto de atividades públicas e privadas tendentes a garantir implementar os direitos fundamentais da criança e do adolescente. Essa Política será implementada por ações articuladas governamentais e não-governamentais³⁵, dentre as quais se encontram os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares, integrados por cidadãos e segmentos da sociedade³⁶. Os primeiros órgãos de composição paritária, sociedade civil e Poder Público, que ocupam os níveis Municipal, Estadual, Distrital e Federal, encarregados da formulação e controle das Políticas Públicas Infanto-Juvenis. Enquanto que os segundos, compostos por cidadãos eleitos pela comunidade, são encarregados de zelar pelo efetivo respeito aos direitos fundamentais especiais da criança e do adolescente, com a aplicação de medidas protetivas. Ressalta-se que a representação paritária nos Conselhos de Direitos não afasta a responsabilidade do Poder Público de ser o grande articulador das Políticas Públicas pertinentes à criança e ao adolescente, cabendo-lhe ainda o dever de assegurar todos os meios para que a população participe desses Conselhos, conferindo assim maior legitimidade no campo decisório.

Portanto, na garantia dos direitos da criança e do adolescente não há como se conceber uma atuação isolada, sem que as propostas recebam legitimação da sociedade civil organizada, via Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares, cuja mobilização e organização, com apoio de recursos materiais e humanos devem ser feitas pelo Poder Público, em respeito aos princípios democráticos.

³⁵ BRASIL. Lei Federal n. 8069, de 13 de julho de 1990. ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente. Art. 86.

³⁶ BRASIL. Lei Federal n. 8069, de 13 de julho de 1990. ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente. Art. 88, inc. II e 136.

Esta Política está estruturada em três sistemas: o sistema primário que fixa as Políticas básicas de atendimento a crianças e adolescentes, como o direito à educação à saúde, à habitação, à cultura, ao esporte, são chamadas de Políticas universais e almejam atingir toda a população infanto-juvenil brasileira, sem quaisquer distinções; o sistema secundário que estabelece as medidas de proteção destinadas às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, ou seja, em situação de risco pessoal, social ou econômico; já o sistema terciário está direcionado para os adolescentes autores de atos infracionais, assim definidos como toda conduta descrita como crime ou contravenção penal³⁷.

Esses sistemas determinam multifacetárias atuações do Poder Público, no que concerne aos diferentes serviços públicos, com a formulação de Políticas sociais básicas e supletivas de atendimento à criança e ao adolescente, que se orientam pelas linhas de ação e diretrizes³⁸.

Essas linhas e diretrizes apontam a participação popular nas instâncias deliberativas e executoras e que devem ser observadas pelos gestores públicos, no decorrer do ciclo de elaboração das Políticas Públicas, introdução na agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

Quanto à responsabilidade do Estado, apresenta-se em maior proporção, atuando como o principal fomentador e articulador de Políticas Públicas para a infância e juventude, não obstante a ação conjunta com a sociedade civil organizada, seguindo as orientações do novo modelo de política de atendimento, organizado a partir de ações governamentais e não governamentais, modelo participativo, o que sinaliza para uma atuação qualificada da sociedade civil.

Outro princípio da Doutrina da Proteção Integral reside no reconhecimento da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, que determina mudança de atitudes de todos que exercem funções com a criança e o adolescente. Crianças e jovens encontram-se em condição especial de desenvolvimento, merecendo assim, tratamento diferenciado daquele dispensado ao adulto, razão pela qual merecem receber tratamento prioritário, considerando a fase especial de suas vidas, bem assim, em virtude da ligação destas

³⁷ COSTA, Ana Paula Motta. As garantias processuais e o Direito Penal Juvenil: como limite na aplicação da medida socioeducativa de internação. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.p. 60.

³⁸ BRASIL. Lei Federal n. 8069, de 13 de julho de 1990. ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente. Artigos 87 e 88.

categorias com as gerações futuras, imprescindível à busca do equilíbrio social, econômico e ambiental.

O princípio do melhor interesse recebeu uma nova dimensão a partir da Doutrina da Proteção Integral, pois o mesmo já era evidenciado pela Doutrina anterior³⁹. Com a nova Doutrina desaparece o paradigma de incapacidade e passa a vigorar o modelo de sujeito de direitos, determinando uma nova perspectiva de interesses da criança e do adolescente⁴⁰.

Princípio que merece destaque é o da prioridade absoluta, que fixa a prevalência das questões da criança e do adolescente a ser observada na formulação de Políticas Públicas e na destinação privilegiada de recursos públicos⁴¹. Este princípio além de restar explícito no Texto Constitucional⁴², ainda acha-se apontado em leque exemplificativo no parágrafo único, do artigo 4º, do Estatuto da Criança e do Adolescente⁴³.

ALexy, ao discorrer sobre princípios e regras, aduz que princípios são normas “que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”. Prossegue o autor, afirmando que princípios são mandamentos de otimização, significando que a diferença entre regras e princípios é qualitativa e não de grau⁴⁴.

A reflexão de Alexy remete ao Estado Democrático de Direito, enquanto proposta civilizatória, com liame num arcabouço principiológico que impõe ações aos entes integrantes desse modelo de Estado. Nessa linha de raciocínio, o princípio da prevalência das questões infanto-juvenis na construção das políticas públicas ganha realce por estar descrito na Constituição Federal, esta entendida como expressão da soberania popular. Assim, as escolhas realizadas pelos formuladores das Políticas Públicas ganham legitimidade, na medida em que expressam o comando constitucional, leia-se, desejo popular. Portanto, o princípio da prioridade absoluta espelha a primazia dos direitos da criança e do adolescente em todas as esferas públicas e privadas e em

³⁹ PEREIRA, Tania da Silva. *Direito da Criança e do Adolescente - uma proposta interdisciplinar*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 42.

⁴⁰ MORAIS, Alexandre de. *Direitos Fundamentais Teoria Geral*. 5ª ed. São Paulo, Atlas, 2003. p. 20.

⁴¹ Art. 4º, do ECA.

⁴² BRASIL. Constituição, 1988. Art. 227 da CF/88

⁴³ AMIN, Andrea Rodrigues. In MACIEL, Kátia (coord), et al. *Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos teóricos e práticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.p. 22.

⁴⁴ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*, Tradução Virgílio Afonso da Silva, Editora Malheiros, São Paulo, 2008, p. 91.

todas as fases de elaboração das Políticas Públicas, inclusive no financiamento, especialmente nas diversas etapas de feitura e execução do orçamento público.

Em que pese a orientação constitucional quanto à obrigação do Estado, em todos os níveis de governo, via Conselhos de Direitos, para a formulação de Políticas Públicas eficientes para a criança e o adolescente, é notório o descaso da Política de Atendimento no âmbito nacional, sobretudo na esfera do Distrito Federal.

3. Vulnerabilidades no atendimento e indicadores orçamentários no Distrito Federal.

Buscando relacionar o campo de prioridades e ação do Distrito federal, nesse ponto será apresentado um contexto de mazelas sociais na área infanto-juvenil e registros de dados do orçamento do Distrito Federal, abarcando os períodos de 2009 e 2010, objetivando aferir se a prioridade constitucional vem sendo respeitada pelos gestores públicos enquanto meta. Os dados foram obtidos junto à Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, em investigações realizadas por esse órgão e em estudo realizado pelo Analista de Orçamento, Riezo Silva Almeida, sobre o Relatório da execução orçamentária do “Orçamento Criança e Adolescente” – OCA, documento elaborado pelo Governo do Distrito Federal e publicado no Diário Oficial do DF, em março de 2010.

Não obstante, a proteção descrita nos documentos internacionais, na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente, observa-se uma vala existente entre a lei e a realidade vivenciada por parte significativa da população infanto-juvenil, ante a falta de determinação estatal para a organização de retaguarda de atendimento à criança e ao adolescente, seja na esfera das Políticas sociais básicas, seja na esfera das Políticas supletivas de atendimento. A omissão estatal é visível em todos os setores, na medida em que o Estado deixa de oferecer serviços públicos adequados, eficientes e suficientes para atender à demanda e se omite no apoio aos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares, espaços de participação popular para a gestão da coisa pública.

Esta inércia do Poder Público perpassa por vários Estados da Federação, apresentando-se de forma acirrada no âmbito do Distrito Federal, eis que o sistema de atendimento à infância e à juventude do D.F acha-se deteriorado, sem investimentos, agonizan-

do e o que é pior, determina que várias crianças e jovens que necessitam desse atendimento sejam condenados aos espaços de exclusão social. Programas ineficientes, Conselhos Tutelares sem as condições mínimas para desempenhar as suas missões, jovens autores de atos infracionais que não são incluídos em programas socioeducativos em virtude da inexistência ou programas desprovidos de recursos materiais e humanos, dentre outras omissões que comprometem o futuro desses seres humanos especiais em situação de vulnerabilidade, em desvantagem social⁴⁵.

O quadro no Distrito Federal é grave, traduzido no elevado número de casos de transtornos mentais envolvendo crianças e adolescentes, autores de atos infracionais e usuários de substâncias psicoativas, bem como na retaguarda incipiente para o atendimento de crianças e jovens em situação de risco pessoal, social e econômico.

Quanto ao sistema socioeducativo, há anos a comunidade do Distrito Federal padece com a falta de estrutura de atendimento para os adolescentes autores de atos infracionais, não obstante as diversas medidas judiciais e extrajudiciais propostas pelo Ministério Público do Distrito Federal e as pressões e mobilizações da sociedade civil organizada. Conforme recente Ação Civil Pública interposta pela 1ª Promotoria de Execução de Medida Socioeducativa do MPDFT, objetivando o fechamento do Centro de Atendimento Juvenil Especializado-CAJE I, de há muito é de conhecimento de todos o péssimo atendimento dispensado aos jovens reclusos, unidade mencionada de modo recorrente como um depósito de adolescentes, os quais são inseridos em celas precárias e insalubres, sem qualquer separação por idade, compleição física ou espécie de conduta infracional⁴⁶. Salaria a inicial da Ação Civil em referência que, a unidade além das condições inadequadas, não dispõe de segurança suficiente, seja para a sociedade, seja para os adolescentes reclusos, seja para os servidores que buscam exercer a função de socioeducadores.

Apesar do contexto acima envolvendo o sistema socioeducativo, há anos o Distrito Federal vem se omitindo quanto à adoção das providências necessárias para debelar essas mazelas, na medida em que quando reserva recursos no orçamento, deixa de executá-los ou prioriza outras áreas, a exemplo da Publicidade e Propaganda governamental. Segundo estudo realizado pelo Ministério Público, o Governo do Distrito

⁴⁵ http://www.mpdft.gov.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=1364&Itemid=322acesso, 09:28hs.

⁴⁶ Ação Civil Pública nº 2010.01.3.007716-5, com deferimento de liminar, no sentido de proibir a reclusão de adolescentes na unidade a partir de 1º de março de 2011).

Federal, no ano de 2009, destinou, aproximadamente, o montante de recursos equivalente a quase dez vezes a mais à publicidade governamental do que para o sistema socioeducativo, confira-se no quadro abaixo:

Quadro Comparativo 2009

RUBRICA	LOA	ALTERAÇÕES	LOA + CRÉDITOS	EXECUTADO	PREVISÃO INICIAL X EXECUTADO %
Medidas socioeducativas	11.495.000	16.535.000	28.030.000	27.398.789	97,75%
Liberdade Assistida	0	150.000	150.000	122.193	81,46%
Semiliberdade	910.000	0	910.000	706.067	77,59%
Internação	10.585.000	16.385.000	26.970.000	26.570.529	98,52%
Publicidade e Propaganda (Ag. Com., Agefis, Sef)	101.150.000	169.342.656	270.492.656	142.777.849	141,15%

Fonte: SIGGO – Sistema Integrado de Gestão Governamental do DF

Destaca-se a tímida rede de atendimento público em saúde mental destinada à categoria criança e adolescente, que possui apenas dois espaços de serviço, COMPP (Centro de Orientação Médico Psicopedagógico) e ADOLESCENTRO (Centro de Referência, Pesquisa, Capacitação em adolescência e família), inexistindo atendimento de urgência/emergência na área de saúde mental e de leitos para os quadros psiquiátricos agudos. Os anunciados Centros de Atendimento Psicossocial para a criança e para o adolescente, imprescindíveis para o atendimento em nível ambulatorial de transtornos mentais e de dependência química ainda aguardam operacionalização, conforme leitura dos dados orçamentários abaixo, em que se observa a inexistência de empenhos pagos, embora esse serviço tivesse recebido dotação inicial, dotação autorizada e com crédito disponível. Os dados apontam que para a implantação das residências terapêuticas foi dotado e autorizado o valor de R\$ 50.000,00(cinquenta mil reais), contudo não foi empenhado qualquer parte desse recurso, restando como crédito disponível a mesma dotação inicial.

Orçamento Saúde Mental 2010

R\$ 1,00

Função: 10 - Saúde	Programa de Trabalho	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	%	Crédito Disponível	Empenhos Pagos
13242130063249603	Apoio à realização do evento do encontro nacional síndrome de Asperger	50.000	50.000		0,00%	50.000	
10301075026199702	Apoio aos Projetos Desenvolvidos pela TRANSFORME	250.000	450.000	442.000	98,22%	0	232.000
10244241860539694	Apoio às Atividades Desenvolvidas pela INVERSO	100.000	100.000		0,00%	100.000	
10301500021020002	Assistência aos Adolescentes em Risco Pessoal e Social	1.190.100	1.862.946	649.307	34,85%	1.213.639	323.681
10302021418538167	Construções de Residências Terapêuticas no DF	50.000	50.000		0,00%	50.000	
10302241860530002	Atenção à Saúde Mental	1.924.000	1.978.405	285.706	14,44%	1.692.699	285.706
10302241860538595	Implantação de CAPS em todas Regiões Administrativas do DF	90.000	90.000		0,00%	90.000	
10301241818537881	Implantação de Centro de Atendimento Psicossocial – CAPS no DF	50.000	50.000		0,00%	50.000	
14422016911730001	Implantação do Projeto "Cidade dos Meninos"	21.100	21.100		0,00%	21.100	
Total		3.725.200	4.652.451	1.377.013	29,60%	3.267.438	841.387

Fonte: SIGGO. Posição em 19/11/2010.

Situação idêntica de omissão e descaso está inscrita para as ações de enfrentamento e erradicação do trabalho infanto-juvenil. Apesar de recursos autorizados, no valor de R\$ 200.000, 00 (duzentos mil reais), para ações pertinentes à busca ativa da população infanto-juvenil, nenhum valor foi utilizado no ano de 2010, deixando como saldo disponível o mesmo valor, sinalizando para um descuido do Poder Público acerca da prioridade para o atendimento de crianças e adolescentes inseridos no contexto de exploração do trabalho.

**ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL
ORÇAMENTO 2010**

Ações	Unidade Responsável A	Valor na Lei Orçamentária B	Fonte de Recursos	Alteração C	Valor Autorizado D=B+C	Valor Pago E	Saldo Disponível
SERVIÇO DE ENFRENTAMENTO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTO JUVENIL - BUSCA ATIVA À POPULAÇÃO INFANTO JUVENIL – OCA	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda	220.000	Distrital	-20.000	200.000		200.000
		-	Federal		-		-
SERVIÇO DE ENFRENTAMENTO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTO JUVENIL – OCA	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda	190.000	Distrital	450.000	640.000	281.045	358.955
		702.000	Federal	1.137.081	1.839.081	756.096	1.082.985
TOTAL GERAL		1.112.00		1.567.081	2.679.081	1.037.141	1.641.940

FONTE: Sistema Integrado de Gestão Governamental - SIGGO

LEGENDA:

Unidade Responsável: entidade administrativa responsável pela execução de determinada Ação.

Valor na Lei Orçamentária: a Lei Orçamentária Anual (LOA) estabelece os valores disponíveis para a realização de cada uma das Ações ao longo do ano. Esses valores podem sofrer alterações, para mais ou para menos, variando de acordo com questões administrativas e com a própria arrecadação dos cofres públicos.

Alterações: são as variações ocorridas nos valores iniciais estipulados pela LOA.

Valor Autorizado: corresponde aos valores da Lei Orçamentária Anual depois de ocorridas as alterações.

Valor Pago: montante já utilizado pela Unidade Responsável na execução de determinada Ação.

Saldo Disponível: valor livre para gasto, a ser utilizado até o encerramento do ano.

Quanto à organização e manutenção dos Conselhos Tutelares, a situação não é diferente. Conforme quadro abaixo, essa área teve recursos executados, tão-somente em 9,27%, enquanto que na área de Publicidade e Propaganda, a previsão inicial *versus* execução, ficou em 141,15%. Esses dados extraídos de documentos elaborados pelos gestores públicos indicam a falta de prioridade constitucional nas Políticas Públicas para a infância e juventude, bem assim a incipiente retaguarda de atendimento, considerando que os Conselhos Tutelares são responsáveis pela aplicação das medidas protetivas às crianças e aos adolescentes que se encontram em situação de vulnerabilidade social, em virtude de ação ou omissão da família, do Estado e da sociedade. Conselhos com organização e manutenção incipientes comprometem a engrenagem da rede de atendimento.

QUADRO COMPARATIVO 2009

Rubrica	LOA	ALTERAÇÕES	LOA + CRÉDITOS	EXECUTADO	PREV. INICIAL X EXECUTADO %
Manutenção e Funcionamento do CDCA	50.000	0	50.000	35.416	70,83%
Conselhos Tutelares (Manutenção e funcionamento)	840.000	1.340.000	2.180.000	77.885	9,27%
Publicidade e propaganda (Ag. Com., Agefis, Sefaz)	101.150.000	169.342.656	270.492.656	142.777.849	141.15%

FONTE: Sistema Integrado de Gestão Governamental - SIGGO

Os dados extraídos do relatório do Orçamento Criança e Adolescente apontam que as áreas de atendimento à educação, especialmente a básica, compreendendo creches e pré-escola, em que pesem haver recebido destinação orçamentária inicial sofreram restrição de grande monta, resultando em valores empenhados muito aquém daqueles fixados inicialmente ou sequer tiveram autorização ou empenho executado, a exemplo do programa de visitador escolar – ensino fundamental.

Exercício de 2008

APOIO AO EDUCANDO	FIXADA		EXECUTADA
	INICIAL	AUTORIZADA	EMPENHADO
MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DE EDUCAÇÃO FÍSICA DA REDE PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL	1.418.881	708.375	218.155
VISITADOR ESCOLAR – ENSINO FUNDAMENTAL	2.750.000	0	0

ASSISTENCIA INTEGRAL MATERNO-INFANTIL	FIXADA		EXECUTADA
	INICIAL	AUTORIZADA	EMPENHADO
CONSTRUÇÃO DE CRECHES COMUNITÁRIAS DO GAMA	104.105	0	0

PROTEÇÃO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI	FIXADA		EXECUTADA
	INICIAL	AUTORIZADA	EMPENHADO
ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE COM MEDIDA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO A COMUNIDADE. (EP)	450.000	450.000	62,024

PROTEÇÃO À ADOLESCÊNCIA	FIXADA		EXECUTADA
	INICIAL	AUTORIZADA	EMPENHADO
PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA AO ADOLESCENTE	2.347.088	88	0

PROTEÇÃO E CUIDADO INFANTIL	FIXADA		EXECUTADA
	INICIAL	AUTORIZADA	EMPENHADO
ASSISTÊNCIA À CRIANÇA EM CEILÂNDIA (EPP)	6.900	6.900	0
APOIO AS MEDIDAS SÓCIO EDUCATIVAS INFANTIL COMPLEMENTAR	1.380.368	44.370	43.863

FONTE: Sistema Integrado de Gestão Governamental - SIGGO

Ainda chama atenção o descuido com a área de proteção básica e especial para crianças e adolescentes, em que se verifica dotação inicial, porém sem a execução de qualquer valor, quadro que se repete quanto à área da pesquisa, quando se tem a ausência de autorização e, por conseguinte, de empenho realizado. A ausência de pesquisas sobre os problemas atinentes à criança e ao adolescente compromete o diagnóstico necessário para a elaboração de políticas públicas eficazes e efetivas.

Exercício 2009

PROGRAMA DE DADOS SÓCIO-ECONÔMICOS	FIXADA		EXECUTADA
	INICIAL	AUTORIZADA	EMPENHADO
PESQUISA DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL NO ABRIGAMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO DISTRITO FEDERAL - OCA	100.000	0	0
PESQUISA DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL TRABALHO INFANTIL NO DISTRITO FEDERAL	150.000	0	0

PROMOÇÃO COMUNITÁRIA	FIXADA		EXECUTADA
	INICIAL	AUTORIZADA	EMPENHADO
CONSTRUÇÃO DE CRECHE COMUNITÁRIA NO DISTRITO FEDERAL - OCA	450.000	450.000	0
A CONSTRUÇÃO DE CRECHE COMUNITÁRIA NO SETOR HABITACIONAL ESTÂNCIA MESTRE D ARMAS, EM PLANALTINA - DF	200.000	10.000	0
CONSTRUÇÃO DE CRECHE COMUNITÁRIA NO SETOR HABITACIONAL ÁGUA QUENTE, LOCALIZADO ÀS MARGENS DF-280, PROXIMO A SANTO ANTÔNIO DO DESCOBERTO	180.000	10.000	0

CONSTRUÇÃO DE CRECHE COMUNITÁRIA	100.000	0	0
----------------------------------	---------	---	---

PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	FIXADA		EXECUTADA
	INICIAL	AUTORIZADA	EMPENHADO
SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA PARA JOVENS – PROJETO JOVENS DO FUTURO – BOLSA - OCA	2.250	0	0

PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	FIXADA		EXECUTADA
	INICIAL	AUTORIZADA	EMPENHADO
SERVIÇO DE ACOLHIDA EM CASA DE HOSPEDAGEM PARA ADOLESCENTES DO SEXO MASCULINO - OCA	163.000	63.000	336
SERVIÇO DE ACOLHIDA EM CASA DE HOSPEDAGEM PARA ADOLESCENTES DO SEXO FEMININO - OCA	130.000	30.000	0

--	--	--	--

FONTE: Sistema Integrado de Gestão Governamental - SIGGO

O quadro das Políticas Públicas no Distrito Federal acima desenhado consubstancia-se em decorrência da pouca atenção conferida à infância e juventude no orçamento público que, até o ano de 2010, foi reconhecida pelos gestores públicos como área periférica e insignificante, conforme se depreende dos dados orçamentários em destaque, que apontam o flagrante descuido das Políticas Públicas em relação aos serviços destinados a essa parcela da população.

Considerações Finais

Uma das facetas do Estado Democrático é a participação popular nas funções por ele desempenhadas, seja na instância deliberativa, seja na instância executora, colaborando para o processo democrático decisório e para a transformação de uma realidade política e social. Contudo, o Poder Público afigura-se como o grande articulador das Políticas Públicas, assim entendidas como um conjunto de ações, decisões e incentivos que almejam modificar uma realidade, em resposta aos interesses envolvidos, especialmente quando os interesses versarem sobre proteção aos indivíduos que possuem idade inferior a 18 anos.

A participação popular, enquanto princípio constitucional implica no direito de compartilhar a gestão da coisa pública, opinar sobre as prioridades e fiscalizar os recursos públicos, que na seara da infância e juventude ocorre via Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares.

No Estado Democrático e de Direito, a elaboração das Políticas Públicas para a infância-adolescência será guiada pelos fundamentos deste modelo de Estado, mormente pela dignidade da pessoa humana e pelo exercício pleno da cidadania que, além de expressarem a soberania popular são elementos estruturantes do atual paradigma de atendimento da criança e do adolescente, limites impostos pela Constituição Federal ao Governo quanto a sua liberdade de opção de adotar ou não adotar ações, os quais determinam a prevalência da política, das ações, das metas, das estratégias e do tipo de política.

Em que pese à orientação constitucional de prioridade absoluta à construção de Políticas Públicas efetivas e eficientes à criança e ao adolescente, é flagrante o descaso do atendimento na esfera do Distrito Federal, conforme informações extraídas de documentos oficiais, os quais apontam deficiências em diversas áreas, a saber: sistema socioeducativo, atendimento de saúde mental, organização e manutenção dos Conselhos Tutelares, ações para o enfrentamento da exploração do trabalho infantil, educação básica, creches e proteção especial do adolescente. Os dados em referência indicam que a prioridade constitucional não vem sendo respeitada no âmbito do Distrito Federal, enquanto meta a ser atingida, o que requer maior articulação das instituições e qualificação da sociedade civil, no sentido de exercer legítima pressão, a fim de que a questão infância e juventude seja incluída na agenda política, com reflexos em todo processo de elaboração e execução do orçamento público, no intuito de oferecer um serviço público de qualidade, em atendimento ao Texto Constitucional e à normativa das Nações Unidas.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais, Tradução Virgílio Afonso da Silva, Editora Malheiros, São Paulo, 2008.

AMIN, Andrea Rodrigues. In MACIEL, Kátia (coord), et al. *Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos teóricos e práticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ARAÚJO, Luís Alberto David e NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Curso de Direito

Constitucional. Ed. Saraiva, 2005.

BONAVIDES, Paulo. Teoria do estado, 3ª Ed., Editora Malheiros, São Paulo, 1995.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. O que é participação, 6ª edição, Ed. Brasiliense, 1995, São Paulo.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 1987.

BRASIL. Constituição Federal, 1988.

BRASIL. Lei Federal n. 8069, de 13 de julho de 1990. ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente.

COSTA, Ana Paula Motta. As garantias processuais e o Direito Penal Juvenil: como limite na aplicação da medida socioeducativa de internação. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

GORCZEWSKI, Clovis e REIS, Jorge Renato dos (Org.) Direito Constitucional. Constitucionalismo Contemporâneo. Direitos Fundamentais em Debate. In: Direitos Fundamentais, educação e cidadania: tríade inseparável. Porto Alegre: Norton Editor, 2005.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia II – entre facticidade e validade, Biblioteca Tempo Universitário 102, 2ª Edição, Tradução Flávio Beno Siebeneichler – UGF, Rio de Janeiro, 2003.

MACHADO, Martha de Toledo. *A proteção Constitucional da criança e do adolescente e os direitos humanos*. Barueri-SP: Manole, 2003.

MORAIS, Alexandre de. *Direitos Fundamentais Teoria Geral*. 5ª ed. São Paulo, Atlas, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. Reflexões Sobre os Estados Burocráticos-Autocráticos. São Paulo. Vértice, 1986.

PEREIRA, Tania da Silva. *Direito da Criança e do Adolescente - uma proposta interdisciplinar*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

REIS, Friede. Curso Analítico de Direito Constitucional e de Teoria Geral do estado, Ed. Forense, 1999.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. Políticas Públicas. São Paulo: Publifolha, 2010. (Folha Explica)

SARAIVA, João Batista da Costa. Direito Penal Juvenil: Adolescente autor de ato infracional: garantias processuais e medida socioeducativas. 2º edição, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 9ª edição, Porto Alegre: Livraria do Advogado 2008.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias/ Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Volume I, jan/junho de 1999, Porto Alegre, 2006.

SOUZA, Sérgio Augusto Pereira de. In : Mário Luiz Ramidoff. Estatuto da Criança e do Adolescente: 19 anos de subjetivações. Disponível em: [HTTP:WWW.mpdft.gov.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=1018&Itemid=322](http://www.mpdft.gov.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=1018&Itemid=322)

VERONESE, Josiane Petry e COSTA, Marli Marlene Moraes da. Violência Doméstica quando a vítima é criança ou adolescente. OAB/SC. 2006.

Ação Civil Pública nº 2010.01.3.007716-5, em tramitação pela 1ª Vara da Infância e Juventude do Distrito Federal.

http://www.mpdft.gov.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=1364&Itemid=322 acesso, 09:28hs.

Declaração Universal dos Direitos da Criança. Disponível em: <http://www.culturabrasil.org/direitosdacrianca.htm>, acesso em 10 de fevereiro de 2011.

Convenção Internacional dos Direitos da Criança. Disponível em : http://www.onu-brasil.org.br/doc_crianca.php, acesso às 11h12, do dia 24/06/2010.