



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE ARTES HUMANIDADES E LETRAS
COLEGIADO DE SERVIÇO SOCIAL**

Eva Cristian Silva dos Santos Barbosa

**PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E
ADOLESCENTE: UM DEBATE SOBRE A AÇÃO DO CONSELHO
TUTELAR DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA**

Cachoeira-Ba

Outubro, 2017

EVA CRISTIAN SILVA DOS SANTOS BARBOSA

**PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E
ADOLESCENTE: UM DEBATE SOBRE A AÇÃO DO CONSELHO
TUTELAR DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA**

Trabalho de Conclusão do Curso de
Serviço Social da Universidade Federal
do Recôncavo da Bahia, no semestre
2017.1, como pré requisito para a
formação de Bacharel em Serviço Social

Orientadora: Prof^a Dr^a Silvia Pereira

Coorientadora Professora Tainara Souza

Cachoeira-Ba

Outubro, 2017

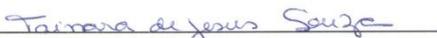
EVA CRISTIAN SILVA DOS SANTOS BARBOSA

PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE: um debate sobre a ação
do conselho tutelar do município de Cachoeira.

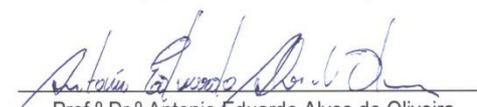
Cachoeira – BA, aprovada em 16/10/2017.

BANCA EXAMINADORA


Prof.ª Dr.ª Silvia de Oliveira Pereira
(Orientadora – UFRB)


Prof.ª Ms. Tainara de Jesus Souza
(Co-orientadora – UFRB)


Prof.ª Dr.ª Heleni Duarte Dantas de Ávila
(Membro Interno – UFRB)


Prof.º Dr.º Antonio Eduardo Alves de Oliveira
(Membro Interno – UFRB)

Dedicatória

Dedico esse trabalho primeiramente a minha família, esposo Júnior Barbosa e meus filhos Açucena Barbosa e Heitor Barbosa, por ficarem ao meu lado quando eu mais precisei e acreditar que eu iria sobreviver para chegar até esse maravilhoso momento. Amo vocês.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a meu senhor Jesus, o rei dos reis, senhor dos senhores, por ter me dado forças e a cura sobre uma doença mortal; ter me colocado de pé novamente e assim me dá a oportunidade de prosseguir para o alcance dessa conquista. Glória a teu nome Jesus, louvado e exaltado seja senhor Jesus Cristo de Nazaré. Não tenho palavras para expressar a alegria que sinto em meu ser.

A minha mãe Maria da Glória pelas orações e dedicação a mim, ao meu pai Valmir Pereira (*in memoriam*) que tanto me ensinou com seu jeito meio bruto, mas cheio de orgulho e amor. A minha irmã Viviane Santos que esteve ao meu lado quando estive doente, sem nenhum minuto me deixar sozinha, se mostrando uma irmã cuidadosa, parceira e amiga. A minha sobrinha e afilhada (dinda) Esther Vilhena pelo amor e afeto.

A todos meus colegas da turma inicial do curso de Serviço Social 2012.2 pela troca de conhecimento e aprendizado e em especial à família “zap” Orientação TCC 2017.1, pelos momentos de alegrias, brincadeiras, mas muita seriedade.

Agradeço minha querida Jhoane Barbosa amiga que eu conquistei na UFRB e amizade que será para a vida toda.

A sempre gentil e sorridente Sirlei pelo apoio quando precisei tirar xerox e não tinha dinheiro naquele momento.

A Neuzinha parceira e fornecedora de lanches deliciosos e boas conversas que me fazia relaxar um pouco.

Aos professores do curso de Serviço Social pela dedicação com o qual desempenham essa profissão base de todas as profissões.

E um agradecimento mais do que especial a essa pessoa linda que é Dr^a. Silvia Pereira, profissional exemplar, ética, amorosa, paciente, dedicada e acima de tudo uma militante, que luta pela igualdade e justiça social. Esteve ao meu lado orientando esse trabalho e contribuindo para a materialização do mesmo.

Enfim, muito obrigada a todos que de maneira direta ou indireta participaram de forma especial para minha formação acadêmica, lembrarei-me de todos com carinho e respeito; espero que estejamos juntos na luta por uma sociedade mais justa e humana.

Assim, para não perder o foco e continuar na luta por um país mais justo para todos os cidadãos:

“FORA TEMER!”.

“Enquanto o país for governado por uma minoria, secularmente qualificada na arte de arregimentar a população em benefício de seus interesses, a história se repetirá, adequando-se apenas as formas já conhecida de filantropia e repressão”.

O século Perdido Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil (RIZZINI, 2011).

RESUMO

A presente pesquisa configura o trabalho de conclusão do Curso de Serviço Social que nasce da inquietação a partir da observação da dinâmica que configura a eleição do conselheiro tutelar na cidade de Cachoeira. O objeto de investigação é o Conselho Tutelar do município cachoeirano e o seu papel social na fiscalização, defesa e promoção do direito da criança e adolescente do município baiano. O trabalho procura entender, através de revisão de literatura, observação e questionários aos conselheiros, as dificuldades que surgem no cotidiano profissional desses agentes públicos e a sua relação com a rede de proteção que compõe o sistema de garantia de direitos dessa parcela da população em estado “peculiar de desenvolvimento”. Os resultados apontam para importantes fragilidades do Conselho Tutelar que requerem olhar cuidadoso e urgente para fins de superação.

Palavras chaves: Criança e Adolescente, Conselho Tutelar, Participação, Qualificação e Rede.

ABSTRACT

The present research configures the conclusion work of the Social Service Course that arises from the restlessness from the observation of the dynamics that configures the election of the tutor in the city of Cachoeira. The object of the investigation is the Guardianship Council of the Cachoeiran municipality and its social role in supervising, defending and promoting the right of children and adolescents in the municipality of Bahia. The paper tries to understand, through literature review, observation and questionnaires to counselors, the difficulties that arise in the professional daily life of these public agents and their relation with the protection network that makes up the system of guarantee of rights of this part of the population in state "Peculiar development". The results point to important weaknesses of the Guardianship Council that require careful and urgent looking for the purpose of overcoming.

Key words: Child and Adolescent, Guardianship Council, Participation, Qualification and Network.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CMDCA - Conselho Municipal do Direito da Criança e Adolescente

CT - Conselho Tutelar

CONANDA – Conselho Nacional do Direito da Criança e Adolescente

ECA – Estatuto da Criança e Adolescente

FEBEM – Fundação Estadual do Bem Estar do Menor

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem Estar do Menor

IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia Estatística

ONU - Organizações das Nações Unidas

PPs - Políticas Públicas

PNBEM - Política nacional do Bem Estar do Menor

SGDCA – Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente

SUMARIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 ESTADO E PARTICIPAÇÃO	17
2.1 Estado do Ampliado	18
2.2 Participação e Conselho.....	24
2.3 Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente	28
3 A TRAJETÓRIA DO DIREITO INFANTIL.....	31
3.1 Notas sobre o direito infantil brasileiro.....	32
3.2 Do Código de Menor ao ECA.....	37
3.3 ECA e Conselho Tutelar – Órgão Permanente, Autônomo e Não Jurisdicional.....	40
4 CONSELHO TUTELAR NA DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE DE CACHOEIRA: A PESQUISA DE CAMPO	44
4.1 Conselho Tutelar de Cachoeira.....	44
4.2 Tornar-se Conselheiro Tutelar: uma construção de militância pelos direitos da Criança e Adolescente.	45
4.3 Dificuldades do cotidiano: há rede de proteção?.....	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	56
APÊNDICES.....	59

1 INTRODUÇÃO

Em 2014, o disque denúncia (conhecido como disque 100) da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, registrou mais de 90 mil denúncias de violações de direitos das crianças e adolescentes no Brasil. São mais de 60 milhões de crianças brasileiras, 46% das crianças e adolescentes tem menos de 14 anos e vivem em famílias que possuem renda de até meio salário mínimo, mais de 130 mil famílias são chefiadas por crianças e adolescentes entre 10 e 14 anos (IBGE, 2010).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) a cada dia evidenciam inúmeros casos de violência contra criança e adolescente no Brasil. A agressão contra os direitos da criança e do adolescente neste país não é um assunto novo, apesar de se ter iniciado a consolidação de uma concepção das crianças como sujeitos de direitos, tema central da Convenção das Nações Unidas (em 20 de novembro de 1989, e ratificada pelo Brasil em 24 de setembro de 1990).

O que torna a situação mais alarmante e contraditória é que o Brasil desde 1990, conta com a ação dos conselhos de direitos e conselhos tutelares, levando a questionar e refletir sobre as condições objetivas de atuação de tais institucionalidades e sua relação com os demais espaços institucionais voltados para a proteção da criança e do adolescente como família, escola, comunidade, equipamentos de assistência social e saúde, por exemplo.

A tarefa de proteger os direitos das crianças e adolescentes no mundo, no Brasil e em especial na cidade de Cachoeira, espaço geográfico deste estudo, requer ações multidisciplinares de profissionais que compõem a rede de proteção.

O interesse da pesquisadora em trabalhar com essa temática surgiu a partir da última eleição nesta cidade para o Conselho Tutelar. Sem nenhuma divulgação prévia, homens e mulheres começaram a fazer suas campanhas na cidade, abordando o povo para pedir voto. Cada uma com suas apelações pessoais e que em sua maioria não eram condizentes com importante cargo social. Para, além disso, esta pesquisadora como moradora deste município, observa que no cotidiano da cidade há crianças que trabalham em dias de feira como carregadores de compras, houve também um caso de morte de duas crianças incendiadas que

comoveu toda a cidade e o estado da Bahia, assim entre outras observações notadas que desrespeitam o que diz a lei que protege as crianças e os adolescentes.

A ação do Conselho Tutelar (CT), objeto da pesquisa, configura um instrumento de grande valor no objetivo de salvaguardar todas as crianças e adolescentes do Estado Brasileiro.

Neste trabalho será discutida a ação do Conselho Tutelar de Cachoeira, cidade do recôncavo baiano, sua relação com a rede de proteção dos direitos da criança e adolescente no município.

A pergunta norteadora da pesquisa consiste em: Quais dificuldades estão postas ao Conselho Tutelar na perspectiva de resolubilidade das denúncias de violação dos direitos previstos no ECA para garantir a proteção do direito das crianças e adolescentes em Cachoeira?

Os objetivos que se buscam com essa pesquisa são discutir a atuação do Conselho Tutelar, compreendido como institucionalidade democrática da sociedade civil, fazer um mapeamento do cotidiano dos conselheiros tutelares assim como identificar os desafios e a sua relação com a rede de proteção.

O referencial teórico busca articular as concepções de participação, Estado e Sociedade Civil, proteção social e os direitos da criança e do adolescente a fim de compreender a institucionalidade democrática, seus limites e possibilidades.

O método da pesquisa se constitui na análise qualitativa iniciando-se com revisão bibliográfica sobre o tema e pesquisa de campo constituída de entrevista estruturada com os Conselheiros Tutelares e observação das suas atividades mediante consentimento prévio e tempo suficiente.

Os resultados são apresentados em capítulos sendo que o segundo capítulo aborda o conceito de Estado entendendo que o objeto de estudo é parte deste. Optou-se pelas visões de Marx e Gramsci, uma vez que o primeiro possibilita entender as desigualdades presentes numa sociedade de classe e o segundo contribui para o debate sobre a relação entre Estado e Sociedade Civil.

O capítulo também trás a importância da participação democrática da sociedade através dos conselhos de direitos, Instituições reconhecidas legalmente na Constituição Federal de 1988 (Constituição Cidadã). Aborda em especial os Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente no Brasil e a consolidação do Sistema de Garantias dos Direitos dessa parcela da sociedade que foi fruto de uma grande mobilização civil por melhores condições de vida para a Criança e do Adolescente brasileiro. Tais abordagens são relevantes para compreender a vulnerabilidade das crianças e adolescentes e as condições objetivas para a sua proteção.

O terceiro capítulo faz uma descrição da trajetória do direito da criança e adolescente no Brasil, fazendo uma análise cronológica desde código de menor (1927) até o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA, 1990). Identifica a importância da criação dos Conselhos Tutelares na defesa, fiscalização e promoção dos direitos da criança e adolescente.

O quarto capítulo traz um debate sobre o Conselho Tutelar da Cidade de Cachoeira e as dificuldades enfrentadas no cotidiano profissional para fazer cumprir o que reza o ECA (BRASIL, 1990) e sua real concepção da função de Conselheiro Tutelar e a atuação em rede.

O capítulo apresenta também a pesquisa de campo, o perfil dos conselheiros e debate sobre o processo seletivo para exercer a função, sua aproximação e conhecimento sobre o ECA (1990) e demais qualificações que estão propostas na lei, para além do que diz o Estatuto em seu art. 133, requisitos para a candidatura, que são importantes para uma ação resolutiva das demandas emergentes no dia a dia do Conselho Tutelar.

O Estatuto da Criança e Adolescente reconhece essa parcela da sociedade como sujeito de direito em estado especial de desenvolvimento. É de suma importância a união de força e a ocupação dos espaços democráticos de direitos para discutir e deliberar ações positivas que protegem esse grupo social vulnerável, de um Estado excludente e opressor. Nesta direção os Conselhos Tutelares representa um avanço se comparado aos Códigos de Menores que o antecederam, pois significa que a sociedade pode participar como fiscalizadores e defensores dos

direitos das crianças e adolescentes; mas é preciso observar que o processo de democratização brasileiro com a Constituição Cidadã consolidou a participação civil como formuladora de políticas públicas e fiscalizadoras dos direitos civis, mas transferiu parte das suas responsabilidades e obrigações com a sociedade, o que configurou uma grande conquista, contudo se faz necessário que essa participação civil seja embasada de conhecimento a respeito das legislações brasileiras em especial os conselheiros tutelares que legalmente foram deliberados como agentes públicos defensores dos direitos da criança e adolescente.

Como limites do estudo pode-se destacar o tempo escasso para aproximar-se do objeto de pesquisa, assim como está mais perto para conhecer com uma maior amplitude todas as dificuldades e demandas que emergem no cotidiano do Conselho Tutelar.

Espera-se que este trabalho contribua de forma positiva para que se possa compreender a dinâmica do cotidiano dos profissionais que trabalham no conselho tutelar de Cachoeira e como se desenvolve a sua relação com a rede de proteção; rede que constitui o sistema de garantia de direitos dos direitos da criança e do adolescente e no conhecimento sobre o Estatuto e suas funções como defensores, fiscalizadores e promotores dos direitos da criança e adolescente desta cidade do recôncavo baiano.

2 ESTADO E PARTICIPAÇÃO

Participação é o que caracteriza um Estado democrático, no qual a sociedade civil participa, fiscaliza e cobra dos governantes ações que solucionem suas demandas. Deve-se destacar que tais demandas são peculiares no sistema excludente como é o sistema capitalista que vem se consolidando ao longo da história mediante um modelo de democracia burguesa. Em outras palavras, a participação é uma possibilidade de enfrentar os processos excludentes do capitalismo.

A sociedade brasileira tem enfrentado muitos desafios no tocante ao processo efetivamente democrático e participativo. Esses desafios burocráticos são as respostas por parte do Estado que insiste se manter no poder não fazendo a justa divisão das riquezas produzida pela base da sociedade (ANHUCI e SUGUIHIRO, 2013).

A forma autoritária do governo conduzir o Brasil ao longo da história, constituiu-se em um grande empecilho para a concretização da democracia e a ocupação efetiva por parte da sociedade em espaços públicos de debates e decisões (ANHUCI e SUGUIHIRO, 2013).

Assim é possível notar o distanciamento da sociedade nas tomadas de decisões no Estado brasileiro. A classe dominante ao longo da história vem mantendo de forma autoritária e estrategista a distância da classe popular dos espaços de participação, o que dificulta o processo democrático mais efetivo, ressaltando as épocas de eleições políticas, onde o povo é obrigado a dar seu voto a um candidato que se diz representante da minoria.

Portanto é preciso ressaltar a importância da sociedade civil nos processos de decisões se fazendo presente nesses espaços participativo para materializar o que está preconizado na constituição cidadã dentro do Estado brasileiro, que continua em busca da expansão das relações democráticas entre a sociedade e o governo. Apesar de todo o processo de democratização e da lei cidadã, que institucionalizou a participação civil no gerenciamento do Estado, os governantes não criam

mecanismo de informação e nem participação para estreitar e materializar a democracia no Brasil.

Nesse sentido Anhuci e Suguihiro afirmam:

“[...]É preciso acreditar que o exercício de uma participação concreta e efetiva, implicará no resgate de valores éticos fundamentais como liberdade, respeito, dignidade, equidade, justiça, de modo a alavancar o sentimento de esperança da população[...]” (2013,p.13).

Esperança por um país melhor, com mais proteção, respeito e garantia de direitos civis para as crianças e adolescentes brasileiros. Esse foi o sentimento que motivou milhares de brasileiros no processo de redemocratização do país após anos de ditadura no Brasil. Período cruel que deixou à deriva social os pequenos brasileiros que por muito tempo estiveram invisíveis aos olhos do governo e por não dizer que ainda permanecem, pois seus direitos muitas vezes são violentados em uma sociedade elitista, excludente, adultocêntrica entre outros adjetivos.

“Ser ativo em situações que envolvem seus interesses expressa-se como fator de extrema relevância para desenvolvimento da cidadania desses sujeitos em situação de vulnerabilidade social” (Souza, 2013).

É preciso acreditar em mudança concreta a partir da mobilização popular, na ocupação de espaços democráticos de direitos garantidos por lei (BRASIL, 1988), por um Estado melhor para todos os cidadãos. Ser cidadão implica na consciência da participação, é preciso entender que o cidadão tem o dever de envolvimento na participação da gestão do Estado, na atuação da vida política, na fiscalização dos poderes públicos; esses são princípios da Constituição Federal Cidadã de 1988.

2.1 Estado ampliado

O Estado na perspectiva marxista é a representação de uma classe social que se configura como classe dominante, burguesia, pois detém os meios de produção. No outro pólo está a classe proletária ou proletariado que é formada por todo o grupo de pessoas que vendem sua força de trabalho, justamente por não ter

a propriedade dos meios de produção. Na perspectiva marxista, esta classe produz toda a riqueza da sociedade, que é apropriada pela classe dominante. Para Marx, o Estado é em sua essência classista e não representa a totalidade da sociedade (BODART, 2016).

Partindo da visão dos leitores de Marx, o conceito de classe social é utilizado para dar a ideia de que, na sociedade capitalista há uma distância considerável entre uma pessoa e outra. Uma relação de distanciamento entre as classes evidencia uma realidade de desigualdade na distribuição de todas as riquezas produzidas.

Entende-se que formação de classes no capitalismo pode ser vista sobre a perspectiva de caráter relacional. Isso quer dizer que; uma classe só existe em relação à outra, assim como não se pode considerar a classe dominante sem a classe dominada (BETONI, s.p).

Tal relação de desigualdade gerou ao longo da história segmento populacional em situação específica de vulnerabilidade por terem ameaças a sobrevivência, por exemplo, as crianças e adolescentes no Brasil.

Segundo Aguiar (1998):

“[...] a questão da infância a adolescência no Brasil, é o resultado de percurso histórico marcado por estereótipos, banalizações, escravidão, oriundas de um modelo econômico concentrador de renda, de cujo cenário surge o “menor”: criança empobrecida que cruelmente foi submetida a regimes de trabalho desumano, a condições de vida indignas, tratados como “questão de polícia”, tratamento dispensado a trabalhadores “adultos” nas mesmas condições sociais”.

Assim, as crianças e adolescentes do nosso país, estiveram por um longo tempo às margens de políticas públicas resolutivas para as demandas que incidiam essa parcela da sociedade. O processo de construção do Brasil foi sendo constituído, mascarando o que estava por trás deste crescimento: Crianças e adolescentes sem a proteção do Estado, sendo explorada e estereotipada (menor) com um imenso perigo de ser ou vir a ser transgressor da ordem e da paz social.

Continua Aguiar (1998): "Ao longo do processo de construção do Estado brasileiro, foi produzido um aparato legal destinado a conter e regradar a infância pobre, não atacando as reais causas destas desigualdades" (p.80). O aparato legal citado por Aguiar (1998), refere-se aos códigos de menores anteriores ao ECA (1990), que serão pautas para os capítulos posteriores neste trabalho.

A relação de dominação de um grupo social sobre o outro – o dominante sobre o dominado- demonstra uma diferença, a qual é imprescindível para o controle deste estado / sociedade: a classe burguesa (dominante) tem acesso ao poder político, poder econômico, que a leva para um acesso de qualidade a educação, a cultura e a outros degraus consideráveis e valorosos na sociedade e materializam essas diferenças entre as classes sociais que formam o Estado.

A divisão de classe identificada por Marx além de evidenciar a desigualdade, distanciamento social e a dominação de uma classe sobre a outra, também traz a luz uma noção de conflito e luta de interesses. Segundo Marx e Engels, a sociedade é fruto de conflitos fundamentais o qual eles denominaram de luta de classes:

"A moderna sociedade burguesa, que surgiu do declínio da sociedade feudal, não aboliu as contradições de classe. Ela apenas colocou novas classes novas condições de opressão e novas formas de luta no lugar das antigas" (YOSHIDA, *et al.*, 2008).

De acordo com o pensamento marxista, as classes sempre entraram em conflito e confrontos para garantir seus interesses, buscando melhores condições de trabalho e de vida. A burguesia por ter o poder econômico também detém o controle de todos os outros setores da vida social na sociedade capitalista (política, jurídico, econômico etc) e ainda expande seu domínio de poder no campo as ideias, pelo fortalecimento e a pulverização de sua hegemonia na sociedade. Suas ações de dominação se dão através da sociedade política, que burocraticamente cria mecanismos que dificultam o acesso aos bens e riquezas produzidos para manter o controle econômico do estado e a classe trabalhadora sobre o seu julgo (YOSHIDA, *et al.*, 2008).

A divisão social Marxiana é pautada pelo papel que os atores sociais (burgueses e trabalhadores) ocupam no meio social em que vivem e isso depende do nível de fortuna-riquezas, os meios de vida, nível cultural que cada classe possui.

São consequências de diferentes papéis que os indivíduos desempenham no processo de produção no sistema capitalista (YOSHIDA *et al.*, 2008).

Logo é possível notar, com tamanha evidência, todos os frutos gerados por essa relação discrepante entre burgueses e trabalhadores (proletariado) que são: exploração, desigualdade social, injustiça, exclusão social, acúmulo das riquezas nas mãos do grande capital entre outros frutos indigestos para a maioria da base social do sistema capitalista.

Entretanto, a mesma concepção marxista que aponta a relação de exploração e dominação entre as classes, afirma que:

“Os homens fazem a sua própria história, mas não a fazem segundo a sua livre vontade; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado” (MARX, 1984, s.p¹).

Em outras palavras, a concepção marxista permite compreender que as relações sociais são passíveis de transformação mediante correlação das forças que estão presentes na luta de classes. Assim, pensar a concepção de Estado é adotá-lo como uma relação social na qual a dominação econômica se expressa no espaço das decisões, o espaço político, mas também a correlação de forças e as lutas da classe dominada também podem ser incorporadas.

Assim, é importante salientar a participação da sociedade civil, através das instituições representativas como os conselhos na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, pra fazer valer os direitos civis de todas as classes sociais que compõem o Estado. O cidadão através da ocupação de espaços públicos de participação e decisão fortalece os princípios democráticos que norteia a legislação brasileira e faz valer ações resolutivas para as demandas que emergem em um sistema excludente tal como o capitalismo.

Montaño e Duriguetto (2010) apud Coutinho (1994, p.56) diz que Gramsci baseado nos conceitos de Marx amplia a visão marxista sobre Estado e define o

¹ Edição de 1984 do 18 de Brumário de Luis Bonaparte, publicado originalmente em 1852.

estado como “integral” ou “ampliado” se forma na conjunção de uma sociedade política (Estado *stricto sensu* ou Estado-coerção) e uma sociedade civil (esfera da disputa da hegemonia e do consenso (p. 44). Compreende-se que, de acordo com a citação de Montañó e Duriguetto (2010) apud Coutinho (1994), a ideia de sociedade civil definida por Marx é um espaço de lutas e consenso.

Para Gramsci (2000, p.331) apud Montañó e Duriguetto (2010): “Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados”. Segundo os autores, Gramsci chama atenção para o entendimento do conjunto de mediações que geram esse domínio e consentimento, pois “a capacidade de dirigir e organizar o consentimento dos subalternos é o elemento fundamental para o fortalecimento da dominação de classes. A esfera da sociedade civil é a esfera das mediações do exercício da dominação de classe pelo exercício do convencimento” (p.45).

Sociedade Civil nos conduz a ideia de cidadão e não abrange religião ou política. A sociedade civil são pessoas que através da participação democrática instruída por lei (BRASIL, 1988) lutam por seus direitos como pertencentes a essa sociedade e ao meio em que vivem se unindo com objetivos comuns quando se acham violentados em seus direitos. São conjuntos e grupos que não fazem partes do que é público, são organizações privadas, ONGs, instituições civis (COUTINHO, 2003).

Percebe-se que Gramsci baseia-se no conceito de Estado de Marx, mas vai além de suas observações sobre sociedade. A ideia Gramsciana de Estado Ampliado permite identificar a margem da sociedade, aquela parcela da sociedade que não é considerada, não é vista a exemplo do que está posto no Caderno 25 de 1934 intitulado Às Margens da História (história dos grupos sociais subalternos). A partir da compreensão sobre sociedade civil é possível observar atores e instituições como família, igreja, mulheres, negros, crianças que possuem demandas específicas consideráveis e que precisam estar no contexto de políticas públicas para se criar uma melhor relação social entre o Estado e sociedade.

O conjunto de políticas públicas é implementado pela sociedade política que vem ser, segundo Coutinho (1994) apud Montañó e Duriguetto (2010) reproduzindo a visão Gramsciniana, constituído de todo aparelho militar e burocrático que domina coercitivamente a sociedade civil. A sociedade política cria as leis que legitimam suas ações opressoras, desumanas e coercitivas, mas que juntas segundo o caderno 10 de Gramsci formam a superestrutura = sociedade civil + sociedade política ou estado e a estrutura corresponde a economia ou sociedade econômica (COUTINHO,2003).

Assim, toda a relação entre a sociedade civil e a sociedade política pauta-se em torno da sociedade econômica, mas para isso é preciso um consenso entre a sociedade civil e política para se alcançar o objetivo da sociedade econômica que significa dizer, a manutenção do poder estatal.

Esse desenho de sociedade, Gramsci vai denominar de Estado Ampliado. Essa atmosfera social será fortalecida através do que ele chamou de hegemonia. Ela é exercida através da cultura e Gramsci propôs a contra hegemonia, o desmonte territorial da burguesia e ascender o território do proletariado. “[...] Gramsci afirma que, em seu significado “integral”, o Estado é “Ditadura+ hegemonia” (COUTINHO, 2003).

Marilena Chaui (2014) diz que a hegemonia não é uma ação partidária e sim uma ação de classe. A hegemonia é o exercício do poder através da cultura, do conhecimento. Essa hegemonia é disseminada na sociedade civil através de mecanismos (meios de comunicação, por exemplo) das mais variadas formas para desconstruir toda e qualquer forma de ação contra-hegemonica que possa se articular contra ações do estado. O estado agirá de forma excludente da massa popular a favor de interesses da classe burguesa.

Para Gramsci (1999, p.314-315) as ações de contra hegemonia são:

“instrumentos importantes para a criação de uma nova forma ético-político”, que tem como meta a reversão das más condições de vida da sociedade e trazer à evidência de todos os cidadãos as mazelas causadas pela elite burguesa oriunda da sua relação exploração da classe trabalhadora” (apud SUGUIHIRO e SGORLON, 2013).

Os governantes são membros efetivos dessa classe dominante e assim perpetuam-se no poder, através de políticas excludentes, que mantêm a classe dominada sob total controle. O estado é a conservação do poder da classe burguesa, de seus interesses objetivos e econômicos, as demandas da sociedade civil não é pelo estado observado, o que é disponibilizado pelo estado para atender as necessidades da massa é o necessário, pro necessário, quando necessário. As ações de políticas públicas desenvolvidas pelo estado passam a ter um caráter clientelista, privatista o que resulta em um cidadão sem a consciência do que é direito.

Segundo Bento (2003, p. 24 *apud* SUGUIHIRO e SGORLON 2013):

“No âmbito de uma sociedade capitalista, o Estado, independente dos governos e das forças políticas que o controlam, deve responder as demandas do capital. Essa condição é estrutural, vale dizer, é uma característica do sistema; não se trata de opção política.”

Partindo desse conceito do papel do Estado, fica transparente que as ações de políticas públicas desenvolvidas por um Estado (comitê burguês) são somente para conter conflitos e de forma ilusória parecem atender as demandas dos cidadãos, o que não se materializa na realidade. O que fica estabelecido é o descompromisso do estado com a sociedade civil e uma cortina vedante impede a visão das articulações realizadas em prol da elite em detrimento da classe trabalhadora.

2.2 Participação e Conselhos

Conselhos definiram-se como uma forma de participação institucional na administração pública do país em suas três esferas: Federal, Estadual e Municipal. Consolida-se como um canal de comunicação entre a sociedade civil e o Estado (IPEA, 2010).

Rachelis (2006, p.110, *apud* ANHUCI e SUGUIHIRO, 2013) “[...] os conselhos são canais importantes de participação coletiva, que possibilitam a criação de uma nova cultura política e novas relações entre governos e cidadãos”.

Pereira (1977) cita Bordenave com relação ao significado da palavra participação, que segundo os autores significa fazer parte e ter parte em algum empreendimento. [...] “Para Faleiros (1986), a representação tem sido tradicionalmente uma das formas mais estimulantes de participação: de uma base social determinada destacam-se certos representantes que vão debater e resolver, em nome de uma base, certos assuntos por ela proposto” (*apud* ROSA, BERTI e LUNARDI, 1998).

Os conselhos são representações marcantes da descentralização da gestão pública. É o agrupamento de atores e instituições governamentais e não governamentais que representam a sociedade civil e seus interesses. Tem como finalidade a tomada de decisão sobre a complexidade das reações sociais e as demandas emergentes dessa complexidade social.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 204, inciso II: “[...] participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.” (s.p.) Ou seja, a participação popular social é uma forma de gestão pública e expressa a importância da sociedade como membro da administração representado pelas formas de conselhos.

A Carta Magna brasileira vem desconstruir uma realidade anterior dura e fechada no que se refere aos processos de decisões de políticas públicas no Brasil. O povo era proibido de expressar suas dificuldades e não tinha participação expressiva nem espaços democráticos para debates e sugestões para colocar em pauta e posteriormente o governo colocar em suas agendas governamentais.

Segundo pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010) no Brasil há um total de 26 conselhos, número alcançado a partir de 1990 a 2009. Anteriormente somavam-se apenas cinco em todo território nacional (1930 a 1989), o que evidencia a ausência da participação popular em anos de governos ditatorial.

Com isso, torna-se importante reconhecer que a cultura desenvolvida no Brasil, é de uma política antidemocrática, onde a gestão pública segue um modelo centralizado e autoritário dos gestores ao longo dos anos, o que dificultou a participação popular nas tomadas de decisões de governo.

Diante desse cenário secular, o povo vinha sendo colocado distante das decisões políticas, sendo chamado somente em épocas de processo eleitoral, para escolher seu representante.

Nogueira (1998, *apud* ANHUCCI e SUGUIHIRO, 2013) diz: “o estado inibiu e desarmou a auto-organização da sociedade, através de uma cultura política autoritária impossibilitando uma tradição democrática expressiva, o que tem inviabilizado a construção de um espaço público, regulado pelo Estado e ocupado pela sociedade civil”.

Com isso Anhucci e Suguihiro (2013) afirmam: “[...] que a consolidação de um processo democrático depende, entre outros fatores, de uma educação para a democracia como elemento motivador do cidadão para que este se interesse por aquilo que é público” (p. 2).

Netto (1998) *apud* Anhucci e Suguihiro (2013) As decisões do governo brasileiro são ações que excluem as forças populares das decisões sobre problemas sociais, o estado sempre colocou dificuldades para que a sociedade civil penetrasse nas esferas decisivas e em projetos sociais que fossem contrários aos interesses da classe dominante. Isso significa dizer que para atender aos interesses da burguesia, era necessário anular qualquer forma de organização ou de movimento coletivo da sociedade, aspectos marcantes na construção social brasileira.

Chauí (1994, *apud* ANHUCI e SUGUIHIRO, 2013) a sociedade brasileira segue um modelo piramidal verticalizado e hierarquizado, onde as relações sociais se dão de maneira autoritária, aonde as ordens vêm de cima para baixo, do superior pra o inferior e esta realidade tem sido encarada de maneira naturalizada pela sociedade civil.

Mas mesmo com toda a dificuldade posta pela classe dos dirigentes do governo brasileiro, o povo tem feito enfrentamento e ações resistentes as decisões

de políticos neoliberais para fazer valer o texto escrito no que se refere a participação e direitos sociais na constituição de 88.

Muitos movimentos sociais se deram a partir de uma visão mais transparentes de ações do estado excludentes em detrimento da sociedade, Oliveira (1999, p.60-61) *apud* ANGELUCCI (2006): “[...] desentendimento em relação como se reparte o todo, entre os que têm parcelas ou partes do todo e os que não têm nada”.

Os Conselhos de Direitos caracterizam um espaço democrático que possibilita uma relação horizontal entre o Estado e a sociedade. Representam a participação popular na direção da máquina pública do governo, com debates, discussões que validam de forma legal o que está expresso na carta maior. A sociedade conhece seus problemas e suas dificuldades, é através de embates estabelecidos em reuniões de conselhos, que pode-se elencar demandas em suas agendas políticas e assim levar aos gestores que por sua vez colocarão em suas agendas formais para a implementação de políticas públicas para a solução de problemas sociais.

Sendo assim Gohn (2003 *apud* ANHUCCI E SUGUIHIRO, 2013):

“[...] poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação de políticas e tomadas de decisões. [...] possibilitam a população o acesso aos espaços nos quais se tomam decisões políticas” (p. 6).

Com tudo isso, analisando uma realidade atual em nosso país, os conselhos de direitos tem enfrentado dificuldades de articulação democrática, a legislação cidadã tem sido ignorada e o povo aos poucos tem perdido a representatividade. Anhuci e Suguihiro (2013, p.07) “[...] ainda hoje, afirma-se que o autoritarismo, o particularismo, o clientelismo e o patrimonialismo têm comprometido as instituições democráticas”.

Essa atualidade da politica no Brasil desenha um retrocesso democrático potente, que poderá remover a sociedade ao um passado ditatorial e concentração de poder, afastando a sociedade da gestão do que é público e retirando todas as

conquistas que foram adquiridas por muita luta, dentre elas o direito a participação ativa democrática por meio dos conselhos.

A aceitação de normalidade por parte da sociedade do que está se concretizando no país no que se refere à democracia, cidadania e participação, tem deixado o povo sobre um clima de apatia e desinteresse. Nogueira (2001) apud Suguihiro e Sgorlon (2013) traz para o nosso conhecimento e desperta, que “[...] Nem se quer as eleições estão conseguindo despertar as pessoas ou mexer no imaginário delas”. Agem por obrigação e não pelo desejo de se comprometerem com os interesses.

O Estado econômico se torna mais invasivo nas ações e imaginação da sociedade, o que importa é o ter, o privado como adverte Nogueira (2001, *apud* SUGUIHIRO e SGORLON, 2013) “há mais mercado do que Estado. [...] uma visão mínima de democracia” (p.120). Ou seja, apesar da constituição cidadã, o Estado e seus dirigentes persistem em manter uma gestão piramidal social do cume para base. Uma gestão autoritária e excludente de todas as formas de participação da sociedade civil em uma nação reconhecida como democrática e participativa.

2.3 Conselhos de Direito das crianças e adolescentes

Os conselhos de direitos faz parte de uma mudança no Brasil criada pela Constituição Federal de 1988 que instituiu esferas deliberativas de participação popular, formadas pelos representantes governamentais e da sociedade para constituírem políticas sociais em um âmbito coletivo em várias áreas o que alcança todas as crianças do estado brasileiro sem discriminação de cor, raça, região, religião entre outros aspectos (AGUIAR, 1998).

Foi uma conquista de milhares de brasileiros, homens e mulheres que de uma forma sensível e comprometida, foram para as ruas lutar por melhores condições de

vidas para meninos e meninas do Brasil invisíveis aos olhos do governo, que passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direito (RIZINNI, 2011).

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente segundo o ECA (Art. 260, p.159), existem nas três esferas: Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente(CMDCA), Conselho Estadual do Direito da Criança e do Adolescente(CECA), Distrital e o Conselho Nacional do Direito da Criança e do Adolescente(CONANDA). Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente são órgãos deliberativos, assegurada participação paritária que tem como função principal participação nas formulações, controle e fiscalização de políticas públicas de acordo com as leis municipais, estaduais e federais, para que se cumpram os direitos dessa parcela da sociedade.

O CMDCA é o comprometimento da gestão pública municipal com as crianças e adolescentes do seu território, sendo uma das suas principais funções juntamente com o poder executivo, formular o processo de eleição dos conselheiros tutelares, que está previsto no ECA (Art. 8 p. 181), conselho que é o objeto dessa pesquisa e será discutido posteriormente.

Criado em 1991 pela Lei nº 8.242, o CONANDA legitimado pelo ECA como o principal órgão do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente (SGDCA), desenvolve uma gestão compartilhada entre governo e sociedade civil que defini no âmbito do Conselho, as diretrizes para a Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da infância e adolescência (SDH, 2012).

O SGDCA está dividido em três eixos de atuação que se articulam de forma sincronizada ou pelo menos deve ser que são os eixos de defesa, promoção e controle. Esse desenho do sistema dá entendimento e reconhecimento de cada ator e sua responsabilidade dentro do sistema possibilitando a fiscalização de cada ação por parte da sociedade civil assim como a cobrança dos seus representantes sobre suas responsabilidades e o papel de cada ator dentro do sistema.

Os conselhos de direitos fazem parte do eixo controle e se faz necessário sua ativação com todas as informações sobre violência e desrespeito aos direitos de

crianças e adolescentes para serem criadas políticas públicas e ações que defendam, promovam e materializem o que está proposto pela ECA..

A formação do SGDCA é ancorada em uma integração e articulação entre Estado, família e sociedade civil como um todo para que se cumpra o que diz o estatuto da criança e Adolescente e o art. 227 da Constituição Cidadã de 88.

O SGDCA (2006) Diz:

“Art. 1º - O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal” (s.p).

De acordo com o Portal da Secretaria de Direito Humanos do Brasil, a CONANDA é o órgão máximo dentro da SGDCA tem com principais funções fiscalizar, definir, estimular, acompanhar ações, diretrizes de criação e funcionamento de conselhos estaduais, distrital e municipais da criança e adolescente e dos conselhos tutelares. Ações que promovam os direitos da criança e adolescentes em território nacional entre outras funções tais como a convocação a cada três anos conforme a resolução nº 144, a Conferencia Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (s.p)

No campo da defesa está localizado como exemplos o judiciário, conselho tutelares e promotor do ministério púbico. O juiz aplica as sanções quando a lei é descumprida o promotor age quando há abusos de direitos e o conselho tutelar age diretamente na sociedade formada por pessoas da própria sociedade e parte importante na identificação de violação de direito.

Na esfera da promoção dos direitos estão os atores responsáveis pela execução dos direitos em vários segmentos como educação e saúde tais como: professores e profissionais de educação, médicos, enfermeiros e profissionais da área de saúde. São inúmeros atores responsáveis pela garantia de direitos considerando as necessidades básicas como moradia, alimentação, educação,

saúde, profissionalização e o conselho tutelar é um ator importante nessa dinâmica de proteção. O governo executa um papel importante na promoção dos direitos da criança e adolescente exemplo na formulação e implementação de Políticas Públicas (PPS.) como exemplos bolsa família entre outras Políticas.

Diante disso, todas as formas de participação popular através dos Conselhos de Direito, nasceram de uma forte manifestação da sociedade civil por justiça social. É através dos conselhos que a população aproxima-se do que coletivo e essa conscientização por parte dos mesmos é de suma importância no processo decisório na gestão do país pelos representantes da base.

Aguiar (1997, *apud* CAMPOS E MACIEL, 1998):

[...]“A participação, é entendida como um processo histórico, mediatizado pelas relações sociais,”...que se realiza em um contexto sócio-econômico, político e cultural complexo, constituído de subjetividade e estruturas solidificadas, construídas a partir de correlação de forças que atuam na sociedade” (p. 95).

Assim pode-se concluir que os Conselhos de Direitos Federal, Estadual, Municipal e Distrital configuram-se em uma soma de força na formulação e condução de políticas corretas e contínuas para um desenvolvimento saudável e protegido da criança e adolescente brasileira.

3 A TRAJETÓRIA DO DIREITO DA CRIANÇA E ADOLESCENTE NO BRASIL

A trajetória do direito da criança e adolescente no Brasil foi marcada por muita invisibilidade, violência, desrespeito e maus tratos. O Brasil começou tardiamente a olhar essa parcela da sociedade, mas com leis (códigos de menores) que não garantiam uma vida segura como cidadãos de direito. Somente a partir do processo de redemocratização com povo nas ruas exigindo melhores condições de vida para os pequenos brasileiros é que as crianças e adolescentes ganham visibilidade e prioridade em políticas públicas no Estado.

3.1 Notas sobre o direito infantil brasileiro

Enquanto na Europa já se discutia criança e adolescente, o Brasil estava engatinhando com relação a políticas públicas para esse grupo social. Rizzinni em seus escritos diz que a criança e o adolescente de origem pobre no Brasil desde idos de 1900 e início do século XXI, é denominada pelos grupos que representavam a elite da sociedade brasileira como um problema e a solução.

A criança e adolescente eram tidos como um problema, porque eles constituíam um “embrião” de um ciclo de vícios sociais que levava ou poderiam levar o Estado brasileiro a desordem e eles configuravam uma solução por que eram facilmente moldáveis, eram peças chaves adaptáveis à serviço do sistema capitalista. O que o país e seus dirigentes (classe elite dominante) almejavam era sanear, civilizar e moralizar o Brasil, incidindo de maneira cruel sobre a camada (RIZZINI, 2011) pobre da sociedade, violentando de maneira vil todas as crianças e adolescentes.

Denominado Código de Menores Mello Matos, criado pelo juiz Mello Matos, foi instituído em 1927 e executava ações repressoras e autoritárias com indivíduos de 18 anos de idade, de classe pobre que viviam a margem da sociedade, despossuídos de direitos civis sem nenhuma perspectiva de alcançar uma educação, saúde, lazer, moradia entre outros requisitos para se ter uma infância saudável e plena. Isso porque os indivíduos em idade infantil eram visto como um problema social estava em situação de abandono moral ou material, ou seja, em “situação irregular”, estavam longe de suas famílias, não possuíam meios para garantir sua sobrevivência, por que eram vistos pelo estado como delinquentes e muitas vezes elas acabavam nas ruas sozinhas e abandonadas (AGUIAR, 1998).

Sozinhas porque muitas vezes seus pais ou responsáveis estavam em situação de prisão, ou se encontravam com alguma enfermidade, ou ainda essas crianças e seus pais tivessem ido de encontro a moral e os bons costumes da sociedade. O que o Estado considerava criança, eram os filhos das famílias burguesas, que na época e porque não dizer que em dias atuais, eram e são o verdadeiro futuro do Brasil. A proteção e benefícios do Estado eram para os filhos de grupos familiares dominantes.

No início do século XX segundo Rizzini (2011), enquanto na Europa já tinha uma consciência da criança e do adolescente, ainda não se tinha por parte da sociedade brasileira uma definição sobre o que seria uma criança e um adolescente. Ensaivavam-se as primeiras nomenclaturas sobre essa fase da vida tais como: púbere, rapaz e rapariga e que normalmente faziam correlação à criminalidade.

Assim, Rizzini coloca que o termo delinquência juvenil começa a ser usado com mais amplitude anos depois:

“[...] Além disso, nota-se o uso corrente do termo menor dotado de uma conotação diferente da anterior: torna-se categoria jurídica e socialmente construída para designar a infância pobre-abandonada (material e moralmente) e delinquente. Ser menor era carecer de assistência, era sinônimo de pobreza, baixa moralidade e periculosidade” (2011, p.134).

Diante do que nos traz a autora, ser criança e adolescente na época mais precisamente a pobre, era caso de polícia, era tida com perigosa, que merecia por parte do Estado uma investigação minuciosa assim como sua família, para que fosse feita uma classificação do seu caso e que depois disso seria definido sua tutela.

A família do “menor” era investigada para avaliar sua condição ou capacidade legal e moral que justificasse a guarda de suas crianças ou a perda do pátrio poder. Foram criados vários instrumentos e mecanismo de perda, suspensão e restituição de guarda das crianças à sua família na época.

Antes da lei (8.069/90), a proteção infantil era feita de forma centralizada, realizada por um juiz de direito de caráter repressor, que tratava as crianças e adolescentes como “questão de polícia” (AGUIAR, 1998) e não abraçava todas as crianças, mas somente aquelas que tivessem em situação fora do convívio familiar, tivesse cometido ato infracional entre outros.

Essa situação de abandono familiar a as ações judiciais de violência contra as crianças e adolescentes, representava uma aliança entre Assistência e Justiça como explica Rizzini (2011, p.125): “[...] e que deu origem à ação tutelar do estado,

legitimada pela criação de uma instância regulatória da infância – o juízo de Menores e por uma legislação especial- O Código de Menores (década de 20) [...]”.

Assim segundo compreensão do que relata Rizzini em seus escritos, a Justiça e a Assistência objetivavam uma sustentação que embasasse suas ações repressivas e filantrópicas que tinham o intuito de sanear o problema social de ser criança, que em nada a protegia violentando-a em seus direitos. Tais ações eram politicamente aceitas por serem consideradas pelo Estado como, uma função regulatória que enquadrava as crianças a terem disciplina e serem treinadas para o trabalho. A união da justiça e da assistência caracterizava-se numa ação de cunho moral que incidia na camada mais pobre da sociedade.

Sob a legalização desse código de menor de 1927 no período de 1930 a 1945, o Estado agia de forma controladora sobre esses indivíduos da população pobre brasileira, criando em 1942 o Serviço de Assistência ao Menor (SAM). O SAM era um órgão do Ministério da Justiça, caracterizava a primeira iniciativa de política pública direcionada à criança e adolescente no Brasil, responsável por agir de forma corretiva e repressiva que representava um sistema prisional para menores de idade. Configurava-se por Internatos (reformatórios e casa de correção) para crianças e adolescentes que cometiam ato infracional e por Patronatos Agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos, para os menores que se encontravam em situação de ruas e abandono (AGUIAR, TÂNIA, 1998).

Contudo, o SAM não realizou boas ações administrativas e como relata Melim (2004, p.4):

“[...] o desempenho desta instituição foi conturbado, devido a inúmeras denúncias de desvio de dinheiro, bem como de atos violentos cometidos contra os internos. Os castigos corporais eram tão frequentes e intensos que muitas vezes levavam a criança ao óbito. Nesse cenário de violência de todo tipo o SAM passou a ser conhecido como Sem Amor ao Menor tendo sua falência em 1964”.

O SAM não sobrevive de acordo com os relatos de Merlim (2004) e os Estado cria outras instituições com nomes diferentes, mas com as mesmas regras e princípios repressor e violento, como será visto mais adiante neste trabalho.

Na suspensão de periculosidade da ação da criança ou adolescente, ainda sim, ele ficava sob a vigilância do juiz de menor, mesmo não tendo cometido crime ou delito, o que declarava que essa parcela da sociedade não tinha direito civil e a lei não a protegia, colocando esse grupo sempre sob os olhos da justiça que o tinha como um problema social (RIZZINNI, 2011).

O regime militar de 1964 implanta o novo Código de Menor de 1979 e baseava-se na doutrinação de situação irregular do menor, no que também era base para o código Mello Matos. Esse código desenvolve a política de atendimento a criança e adolescente contendo dois documentos legais que o regulamentava: PNBEM – a Política do Bem Estar do Menor e o Código de Menores na Lei de número 669/79 (RIZZINI, 2011)

A PNBEM era o órgão central para o controle de ações desses menores que administrava a FUNABEM – Fundação Nacional do Bem Estar do Menor, e nos estados brasileiros pelas Fundações Estaduais do Bem Estar do Menor – FEBEM (AGUIAR,1998).

O Código de menores de 1979 afirma:

“[...] este código dispõe sobre a assistência, proteção e vigilância a menores: I- até 18 anos de idade, que se encontre em situação irregular; II-entre 18 e 21 anos, nos casos expressos em lei; as medidas de caráter preventivo aplicam-se a todo menor de 18 anos, independente de as situação” (art. I).

Continuava assim legalmente, a negativa de direitos às crianças e adolescentes, o código não fazia distinção entre esses indivíduos nessa fase da vida e desenvolvimento humano. Nenhuma punição era aplicada para aqueles que cometiam atos de violências contra crianças e adolescentes. Somente alguns pontos no código consideravam atos de proteção da criança, que consistia na

divulgação de dados e de imagens ou no descumprimento dos deveres ao pátrio poder por parte dos pais ou responsáveis (AGUIAR, 1998).

O documento legal de caráter internacional, que concedeu a criança e ao adolescente a posição social de sujeitos de direitos foi a Declaração Universal dos direitos da criança aprovada em 1959, pela Assembleia das Nações Unidas (ONU) (AGUIAR, 1998). Assim o Princípio 1 da Declaração Universal do direito da criança diz:

“A criança gozará todos os direitos enunciados nesta Declaração. Todas as crianças, absolutamente sem qualquer exceção, serão credoras destes direitos, sem distinção ou discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição, quer sua ou de sua família.”

Segundo Costa Mendes (1994) apud Aguiar (1998), os Códigos de Menores estabelecidos até então, constituíram a degradação pessoal e social das crianças brasileiras da época, sujeitos que foram acometidos a um ciclo de ações perversa e repressora do Estado, retirado de suas famílias e encaminhados a sistemas prisionais que em nada os reeducavam, serviam como depósitos de crianças, que eram retiradas da sociedade para não causarem mais problemas ao grupo burguês.

Diante disso, observa-se que o longo processo para se instituir uma lei que protegesse as crianças e adolescentes, nenhum código que foi criado contemplou a proteção universal infantil no território brasileiro. Foram documentos criados que se baseavam da doutrina de situação irregular, que não abrangia as reais causas da desigualdade social existente no Brasil e que tanto atingiam as crianças (AGUIAR; 1998). Só abrangia as crianças pobres denominadas de “menores”, que se encontrava em estado de abandono pelos seus pais e responsáveis e também e sobre tudo por parte do estado, considerado delinquentes ou infratores, despossuídos de todo e qualquer direito civil. Eram sujeitos que viviam marginalizados pelo Estado e sociedade (RIZZINNI, 2011) assim:

“Para atingir a reforma almejada entendia-se ser preciso sanear o país, identificando na pobreza (no feio, no sujo, no negro, no vício, no crime) o foco para a ação moralizadora e civilizadora a

ser empreendida. Sob o comanda da filantropia – expressões do amor à humanidade da época – julgou-se estar combatendo os embriões da desordem [...]”.

Nota-se a força estatal interventora coercitiva e de força repressora e violenta que para eles se fazia necessária para as demandas criadas e a restauração da ordem social. Ao pobre era imputado o estigma de promotor da desordem e que sem resistência era alvo fácil da justiça. Segundo Rizzini (2011), o mesmo caberia para as crianças e adolescentes pobres, transmutados de pessoas ameaçadoras do bem estar social na figura do menor-delinquente, abandonado, que poderiam ser um perigo ou já assim eram.

Os códigos que antecederam o estatuto da criança e do adolescente mantinham essa parcela social como objetos de direito, era peças de direito do estado, que poderia ser retiradas de suas famílias e comunidade a qualquer momento que o estado achasse necessário, ancorado em um princípio de limpeza social. O governo na figura do judiciário agia de forma violenta, pontual, superficial, repressora. Retirava de cena e varria para debaixo do tapete da pátria amada, todos os meninos e meninas que pediam socorro e viviam invisíveis aos olhos da elite brasileira dirigente do país, isso quando não os colocavam em instituições prisionais e recuperadoras com o objetivo de moldá-las para servirem ao sistema capitalista ou para puni-las severamente por tê-las como o problema da pobreza do Brasil.

O Estatuto da criança e adolescente eclodiu para mudar esta história. O ECA representa um forte avanço em direção a proteção da criança e adolescente, mas precisa ser conhecido de forma ampla por parte da sociedade civil, dos atores que compõem a rede de proteção e pelo Estado na sua materialização sob forma de PPs que garantam a proteção e condição real de desenvolvimento humano para esses cidadãos.

3.2 Do Código de Menor ao ECA

O Estatuto da Criança e Adolescente (ECA, 1990) nasce em resposta à falência dos Códigos de Menores e seu esgotamento jurídico- assistencial com

objetivo justamente para atuar de forma integral. Ele rompe com o ciclo que ao invés de proteger as crianças e adolescentes, os colocavam sob ações estadistas ditatoriais e repressoras, que em nenhum momento objetivou a garantia de direitos civis a essa parcela da sociedade.

O ECA materializa a participação popular no âmbito de decisões políticas no país, consolidando e refirmando os princípios da Constituição Cidadã e de um país democrático. O Estatuto da Criança e Adolescente é legalizado em 13 de julho de 1990 e considerado como um instrumento jurídico concreto na garantia e defesa dos direitos infantis. Os 267 artigos que compõe o ECA, estão divididos em dois livros: o primeiro elucida questões gerais, ou seja, como a Lei deve ser entendida e qual é o alcance dos direitos que ela garante, e ainda destaca os cinco direitos fundamentais da criança e do adolescente.

O segundo, denominado parte especial, traz as normas gerais que regem a política de enfrentamento às situações de violação ou ameaça aos direitos da criança e do adolescente. Estão também descritas as diretrizes da política de atendimento, as medidas de proteção e socioeducativas, o acesso à justiça e os crimes e infrações administrativas.

A lei de Nº 8.069/90 - ECA reconhece a toda criança e adolescente como sujeito de direito. Antes do ECA, as crianças e adolescentes eram vistos como objeto de intervenção do Estado, como um problema social, que tinham que ser retirados de cena, para não abalar a moral e os bons costumes da sociedade ou reeducados para a base do sistema capitalista.

O Estatuto da Criança e Adolescente coloca essa parcela da sociedade como prioridade de políticas pública considerando seu estado de desenvolvimento intelectual e físico. Além disso, a Lei Nº 8.069/90 faz uma diferença entre criança e adolescente, o que antes pelo código de menor não era caracterizado. Assim, segundo o ECA, criança de acordo com a lei são indivíduos até doze anos de idade incompletos e adolescentes aqueles entre doze e dezoito anos de idade.

Por serem considerados “pessoas em condição peculiar de desenvolvimento” pelo estatuto da Criança e Adolescente, o que significa dizer que, as crianças e

adolescentes estão em idade de formação, tanto intelectual como biológica, necessitando do Estado, família e sociedade proteção integral e prioritária. Como sujeitos de direitos, não podem mais sofrer ações de controle repressoras do estado, família e sociedade.

A base do Estatuto da criança e do adolescente é de doutrina jurídica integral e universalista, promulgada na Assembleia das Nações Unidas em 20/11/1989 e transformada em lei brasileira pelo Decreto 99.710/90. O Estatuto da Criança e Adolescente constitui uma grande vitória da sociedade civil com relação à proteção do direito da criança e do adolescente no Brasil.

Aguiar (1998) afirma que o ECA, institui-se uma das legislações mais avançadas do mundo em relação aos direitos da criança e do adolescente. O Estatuto reconhece a importância de conceder direitos e não mais penalizar de forma opressora e violenta culpados pelo Estado de pobreza e estabelece a relação de cidadania de indivíduos pertencente a uma sociedade. Mas esse não é o único mérito da lei, ela através de conceitos Gramsciano de sociedade civil presente na Constituição Federal de 1988, desenvolve proposta de criação dos conselhos de direitos. “[...] O Estatuto criou instrumentos para que a sociedade, aliada a outros atores como o Judiciário, possa dividir a responsabilidade na criação e exigir do Estado a execução de políticas que garantam direitos a crianças e adolescentes. (CHAVES e DABULL,2014).

Assim pode-se entender que as bases da Constituição Federal de 1988 (cidadania) e a promulgação do ECA (1990), trouxe as crianças e adolescentes brasileiras para o centro das atenções do estado. Envolveu a sociedade civil como coautora na formulação e gestão de políticas públicas de caráter prioritário para as crianças e adolescentes no Brasil. Com a promulgação do ECA, crianças e adolescentes que eram vistos como problema social pelo Estado, passam a ser sujeitos de direitos como cidadãos civil do estado brasileiro.

3.3 ECA e Conselho Tutelar – Órgão Permanente, Autônomo e Não Jurisdicional.

O Brasil é um dos poucos países que prevê legalmente a constituição de conselhos paritários e deliberativos na área das políticas para crianças e adolescentes, assim como a estruturação de conselhos tutelares eleitos pelas próprias comunidades.

No art. 131 do Estatuto da Criança e Adolescente, fica instituído o Conselho Tutelar. Órgão permanente e autônomo, não jurisdicional que é composto por pessoas da sociedade civil, que tem como objetivo fiscalizar o cumprimento do direito da criança e adolescente previsto no ECA.

Os conselheiros tutelares (pessoas da comunidade eleitas através do voto não obrigatório) estão para exercer segundo a lei uma atividade fiscalizadora, protetora e defensora dos direitos desses indivíduos em desenvolvimento (BRASIL, 1988). O processo de escolha dos conselheiros tutelares será estabelecido em lei municipal e o conselho municipal do direito da criança e adolescente será o responsável por esse processo de escolha (BRASIL, 1990 Art. 139).

Cada município deverá ter no mínimo um conselho tutelar, e para ser candidato ao cargo de conselheiro (que será de um mandato de quatro anos) permitindo uma recondução, serão exigidas algumas características tais como: idoneidade moral, idade superior a vinte e um anos e residir no município (BRASIL, 1990 Art. 133). O poder executivo que estabelecerá a remuneração dos eventuais conselheiros, a estrutura física do local onde será estabelecido o conselho tutelar. Todo esse investimento estrutural deverá contar no orçamento municipal

O art. V do Estatuto da Criança e do Adolescente concretiza que o Conselho Tutelar é um órgão permanente, no sentido de que o Conselho Tutelar é um instrumento de fiscalização e vigilância que deve ter suas ações contínuas e ininterruptas. O fluxo das atividades desenvolvidas pelo Conselho Tutelar deve ser realizado de maneira constante, independentes da composição dos seus integrantes (AMARAL E POLIZELI, 2008).

Outras duas características importantes do Conselho tutelar são de um órgão não jurisdicional e autônomo. Não jurisdicional implica dizer que o Conselho Tutelar não pertence ao poder judiciário, ou seja, suas funções são de caráter administrativo, são representantes da sociedade civil na defesa dos direitos da criança, não lhe cabe ações de julgamento de conflitos. Autônomo porque suas ações são livres de subordinação a qualquer poder ou outro órgão.

Deve-se ter uma atenção com relação ao número dos componentes que segundo a lei, compõem o conselho que são cinco permanentes. Na insuficiência dessa composição, o conselho continuará desenvolvendo suas atividades mesmo com um número reduzido, mas que sua característica de um colegiado direciona nessas condições para sua dissolução o que desconstrói seu princípio de órgão permanente (POLIZELI E AMARAL,2008).

Com uma possível dissolução dentro desses parâmetros de insuficiência de conselheiros, devem ser convocadas novas eleições e até então todas as demandas de violência e desrespeito contra o direito das crianças e adolescentes, passarão a ser analisadas e defendidas pelo Juiz da vara da infância e da juventude (POLIZELI e AMARAL, 2008).

O Estatuto da Criança e adolescente (ECA, 1990) estabelece requisitos mínimos para o ingresso no corpo do conselho tutelar e deixa aberto para uma ampliação desses requisitos sob a responsabilidade do poder executivo municipal, o que poderá levar a uma municipalização do direito infato juvenil.

Polizeli e Amaral cita Milano e Milano Filho com relação a ampliação das exigências para o cargo de conselheiro a partir de uma lei municipal:

“Conveniente a especialização de candidatos, ainda, nas áreas da saúde, educação, assistência social ou psicologia, com reconhecida experiência com crianças e adolescentes, mesmo porque, esse trabalho prévio de seleção de candidatos evitará problemas futuros, não podendo ser o cargo ocupado por um político, e sim por um profissional da área de atendimento” (2004,arts. 131 a135).

Por outro lado, Polizeli e Amaral cita o autor Digiácomo (2004) quando ele diz que os conselhos tutelares têm características de “Retaguarda”, não sendo

necessário que os conselheiros sejam altamente especializados. O importante para os autores é a relação com a rede de defesa dos direitos da criança e do adolescente na acessibilidade aos equipamentos que compõem a rede de proteção para o atendimento com profissionais que possuam técnica específica para o atendimento das demandas que emergem no dia a dia do Conselho Tutelar.

A função de conselheiro tutelar é composta de uma ação profissional de grande responsabilidade com tudo, a lei não evidencia uma penalidade a uma má conduta profissional do conselheiro e na existência de uma conduta considerada grave a perda do mandato por exemplo. Fragilidade na lei que deveria ser observada pelos poderes constituintes do Estado cidadão em se tratando de um órgão defensor dos direitos de cidadania desses brasileiros em situação vulnerável de desenvolvimento físico, psicológico e social.

Segundo elencado por Custódio (2006, s.p) falta grave do profissional do CT consiste em:

- I- usar da função em benefício próprio;
- II- romper sigilo em relação aos casos analisados pelo Conselho Tutelar que integre;
- III - manter conduta incompatível com o cargo que ocupa ou exceder-se no exercício da função de modo a exorbitar sua atribuição, abusando da autoridade que lhe foi conferida;
- IV - recusar-se a prestar atendimento ou omitir-se a isso quanto ao exercício de suas atribuições quando em expediente de funcionamento do Conselho Tutelar;
- V - aplicar medida de proteção contrariando a decisão colegiada do Conselho Tutelar;
- VI - deixar de comparecer no plantão e no horário estabelecido;
- VII - exercer outra atividade, incompatível com o exercício do cargo, nos termos desta Lei.
- VIII - receber, em razão do cargo, honorários, gratificações, custas, emolumentos, Diligências.

Outro fator importante a ser considerado é a municipalização do direito da criança e do adolescente, visto que o executivo municipal é o organizador de todo o processo de estruturação física de onde será estabelecida a sede do conselho e na

contratação de conselheiros, o que pode ser considerado uma órgão que desenvolve ações frágeis, ou somente um meio de aumentar o orçamento municipal ou ainda uma grande vitrine de empregos para aliados do prefeito em questão e ainda por parte dos conselheiros ser apenas um meio de ter um salário fixo durante quatro anos, sem nenhum conhecimento mais profundo do que está preconizado no Estatuto da Criança e Adolescente.

O conselheiro tutelar deve conhecer o estatuto e ter consciência da importância de sua função e do seu papel social, que o conselho tutelar é fruto de muita luta pela busca de melhores condições de vida para as crianças e adolescentes brasileiras, que a partir do ECA eles passaram a ser sujeitos de direitos, ter maior visibilidade e ser o objetivo de prioridade para as políticas públicas do estado.

É necessário um acesso fácil e uma ação conjunta com todos os atores que compõem a rede de proteção na garantia dos direitos dessa parcela da sociedade. "O trabalho em rede constitui uma importante estratégia para o enfrentamento das vulnerabilidades, possibilita diferentes arranjos dos segmentos organizados da sociedade e um olhar de diferentes atores, com vista, a assegurar os direitos das crianças e adolescentes" (DABULL e CHAVES, 2014).

A rede constitui-se um mecanismo importante para ação mais efetiva e promoverá um intercâmbio maior entre os atores envolvidos na perspectiva de resolubilidade das denúncias. A resolutividade de ação implica na integralidade e intersectorialidade de atendimento para garantir o que preconiza a Constituição Federal de 1988 e o ECA (Estatuto da Criança e Adolescente) mediante uma relação harmoniosa e assim de forma conjunta desenvolver ações positivas na perspectiva de defender as crianças e adolescentes que tiverem seus direitos civis violados ou desrespeitados.

4 CONSELHO TUTELAR NA DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE DE CACHOEIRA: A PESQUISA DE CAMPO

A pesquisa de campo foi realizada através de coleta de dados com aplicação de um questionário semi-estruturado (em anexo) e um segundo questionário aberto aos conselheiros atuais e um suplente. Houve também a observação de um evento que está sendo realizado nas escolas públicas e privadas cidade de Cachoeira pelo CT 2ª edição Conhecendo o Conselho Tutelar.

No sentido de manter o anonimato dos respondentes, os fragmentos das falas estão identificados pela letra “R” e um número escolhido para cada um dos respondentes que colaboraram com a pesquisa.

4.1 Conselho Tutelar de Cachoeira

O Conselho Tutelar de Cachoeira, que fica localizado na Rua Inocêncio Boa Aventura, nº 45, Bairro do Caquende, telefone: (75) 3425-4699. O órgão funciona com atendimentos realizados na sede de segunda a sexta-feira das 8 às 12 horas e das 14 às 17 horas, tendo plantões de 24 horas pelo telefone (75) 9.9968-0755.

Os conselheiros tutelares que fazem parte do quadro titular vigente são, como previsto no ECA, em 5 sendo 3 mulheres e 2 homens moradores de Cachoeira. Dos cinco conselheiros que aceitaram responder ao questionário dois destes possuem ensino superior completo e um ensino médio, casados e com filhos. Os outros dois que compõem o quadro de conselheiros não responderam ao questionário.

Com isso busquei outras contribuições como o apoio de um conselheiro suplente. O conselheiro suplente fica a disposição do CT para substituir um titular em casos de doenças, exoneração, férias, licenças maternidade, paternidade e outros impedimentos legais, uma vez que a atividade do CT não pode sofrer

descontinuidade. A referida conselheira suplente reside em Cachoeira, possui nível superior completo, casada e filhos.

O primeiro contato desta pesquisadora foi um tanto quanto difícil, pois eles se mostraram receosos em participar da pesquisa, exigindo de nós uma postura de compreensão e compromisso a fim de conquistar a confiança e observar a conduta ética.

É sabido que a atividade de pesquisa está sujeita a negativa de pessoas, bem como a receios e certa desconfiança, especialmente quando se trata de serviços públicos.

A aproximação ao Conselho teve outra dificuldade que foi a questão do horário de funcionamento, pois em algumas idas ao conselho tutelar o mesmo se encontrava fechado. Levando-se em conta que é de responsabilidade da prefeitura e do CMDCA a formulação da lei municipal que diz respeito ao horário, salário, estrutura para o funcionamento do CT, é importante considerar que o CT é atuante 24 horas por dia e sete dias por semana e que o Conselho Tutelar é um órgão colegiado, que para seu pleno funcionamento e legitimidade de ação deverá atuar em sua composição total e em conjunto, ou seja, com seus 05 (cinco) integrantes em conjunto e agindo na sede de acordo com plantões e em eventuais diligências, que se for um dos integrantes, este deverá passar em reunião de plenária os possíveis caso atendido individualmente.

A Resolução Normativa nº 139 do CONANDA diz em seu Art. 18 que: “O Conselho Tutelar estará aberto ao público nos moldes estabelecidos pela Lei Municipal ou Distrital que o criou, sem prejuízo do atendimento ininterrupto à população”.

Portanto, o CT fechar durante a jornada de trabalho, desrespeita a lei e as normas de funcionamento, pois violência contra crianças e adolescentes não tem hora para acontecer e a defesa desses cidadãos vulneráveis não pode esperar.

4.2 Tornar-se Conselheiro Tutelar: uma construção de militância pelo direito das Crianças e Adolescentes.

O Conselho Tutelar é parte da administração pública e para se tornar conselheiro é preciso ter aprovação popular mediante eleições. Quem vota é a comunidade em eleição divulgada no nível local, mas com voto facultativo, e assim se espera que a escolha seja democrática, que os eleitos sejam pessoas reconhecidas pela comunidade como capazes de defender essa pauta da proteção da criança e do adolescente. Os conselheiros tutelares recebem remuneração, conforme previsto na legislação, característica somente deste conselho.

A eleição dos conselheiros tutelares que acontece de 4 em 4 anos de acordo com sua regulamentação, permitindo uma recondução mediante um novo processo de escolha de acordo com a Lei nº 12.696 (BRASIL, 2012). É da responsabilidade do município segundo o ECA em seu Art. 134 (p. 95), que através de uma lei municipal e distrital disporá sobre o local, dia e hora de funcionamento, remuneração dos respectivos conselheiros, assim como toda a cobertura da previdência com todos os direitos trabalhistas garantidos por lei. Assim, Cachoeira não infringiu a lei e dentro dos parâmetros citados, formou o atual corpo de conselheiros tutelar da cidade.

Mendes (2002) leva a pensar que alguns municípios colocam as exigências necessárias para a investidura ao cargo de conselheiro como conhecimentos técnicos, por exemplo, mas isso não é uma regra segundo autor, pois há municípios que não exigem conhecimento técnico, mas que os conselheiros sejam residentes da região em que irão exercer o ofício.

Identificou-se que em Cachoeira não há uma regra adicional para que uma pessoa se candidate ao cargo de conselheiro tutelar, ficando a cargo do gestor público e o respectivo Conselho Municipal da Criança e do Adolescente.

Andrade (2000), apud Mendes e Matos (2010) diz que:

“Embora seja imprescindível a escolha dos conselheiros dentro da maior participação popular possível, a escolha de pessoas que não tenha proximidade com o Estatuto nem com a luta pela garantia de direito tem gerado, muitas vezes, praticas dissonantes dos pressupostos pelo ECA.”(p.250).

O autor chama atenção para o fato de que dentro dessa conjuntura, os conselheiros tutelares são reprodutores de procedimentos burocráticos e organizacionais da vara da infância e da juventude, com ações distantes do que preconiza o estatuto da criança e adolescentes.

Neste sentido, observou-se que as atividades realizadas pelos atuais conselheiros entrevistados antes de assumirem a função não configuravam relação direta com o tema da Criança e do Adolescente, sendo um comerciante ambulante, um relojoeiro técnico, uma professora e um estudante universitário. Nenhum deles declarou alguma aproximação anterior ao estatuto, ao Conselho Tutelar ou a respeito de algum direito da criança e ao adolescente.

A eleição foi realizada em Cachoeira em 2016, de modo muito semelhante a eleição para cargos eletivos tradicionais com distribuição de “santinhos” dos candidatos, apelação feita corpo a corpo pelos próprios candidatos.

É sobre essas características que Andrade (2000) apud Mendes e Matos (2010), chama atenção na citação no parágrafo a cima. A eleição e a forma de como ela é realizada, foi observado que muitos dos candidatos se lançam na candidatura para conselheiros por se encontrarem desempregados, sem renda financeira. Exercer essa função por quatro anos pode representar uma fonte de renda segura, com todas as garantias trabalhistas.

Segundo coleta de dados obtida através dos questionários, os respectivos conselheiros citaram que antes de exercer o cargo de CT, não tinham nenhuma aproximação com a temática e que só vieram conhecer depois que assumiram o cargo, como pode ser observado na fala a seguir:

R1 “Não tinha aproximação nenhuma, ouvia falar e resolvi participar do processo seletivo para dá minha contribuição ao município de Cachoeira”.

R2 “Não tinha nenhum conhecimento do assunto”.

R3 “Nenhuma aproximação”

Diante desses relatos observa-se a ausência dos requisitos adicionais proposto pelo ECA no capítulo II Art.11§ 1º para além do que está no Art.133 do estatuto, requisitos que possuem características que traduzem qualidade profissional na atuação e que constituem fatores positivos para a redução de possíveis equívocos de CTs.

Dentre os requisitos adicionais estabelecidos no capítulo II Art.11§ 1º (ECA, 1990, P. 185/186) pode-se citar:

- I- A experiência na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;
- II- Formação específica sobre o Estatuto da Criança e do adolescente, sob a responsabilidade do CMDCA;
- III- Comprovação do ensino fundamental.

Assim pode-se observar o descomprometimento do Estado em criar políticas públicas para a formação dos possíveis agentes fiscalizadores e protetores dos direitos das crianças e adolescentes, em consonância com as bases de participação civil no âmbito do gerenciamento do Estado e de maneira obrigatória exigir tais requisitos pra que se possa ter no quadro de conselheiros, agente públicos mais qualificados e com isso reduzir atuações profissionais equivocadas que em nada protegem a criança e o adolescente acentuando sua vulnerabilidade social e demais aspectos.

4.3 Desafios do cotidiano: há rede de proteção?

A precária estrutura de funcionamento foi um ponto preponderante nas falas dos entrevistados. Segundo os respondentes, é fator que compromete a atuação dos mesmos de forma contundente:

R1 “O conselho tutelar falta uma sede própria, pois este ano já alugaram duas casas em lugares diferentes na cidade. A casa que é sede é equipada para casa de apoio, para abrigar famílias em situação de vulnerabilidade. Inclusive já houve situação famílias foram abrigadas na mesma casa do conselho tutelar, dificultando o trabalho, pois nosso trabalho tem o sigilo. Tínhamos que fechar bem as portas dos quartos onde funcionava o conselho tutelar e o resto da casa ficava livre para as famílias abrigadas”.

R2 “A estrutura do conselho funciona de forma precária, não temos um secretário para atendimento, o celular de plantão não possui créditos para casos emergenciais, além da rede de proteção não funcionar a contento”.

Outro conteúdo representado pelos conselheiros através do questionário como uma das principais dificuldades no cotidiano é a falta de conhecimento por parte da sociedade das atribuições do CT:

R1 “As distorções da sociedade em relação às atribuições do conselho tutelar”.

R2 “[...] é fazer que a comunidade compreendesse de fato o papel ou atribuições do conselheiro tutelar”.

Segundo Aguiar (1998) a definição das competências dos conselhos em geral como CMDCA, CTs etc., não é uma uniformidade, cada um desses atores tem sua função social para defender, garantir e promover os direitos dessa parcela da sociedade, que muitos anos ficaram invisíveis aos olhos do governo e da sociedade, levando sobre si o culpa pela pobreza social, ficando a margens de políticas públicas que lhe desse uma vida digna para seu saudável desenvolvimento como sujeitos de direitos.

Quando questionado sobre quais as ações o CT de Cachoeira realiza para a garantia e a defesa do direito da criança e o adolescente, observou as seguintes falas:

R1 “As ações elementares do conselho para a garantia da proteção integral: atendimento, orientação e encaminhamento”.

R2 “As ações já existem no ECA, cosonante artigo 136: atende, orienta encaminha”.

R3 “O conselho tutelar trabalha de acordo o artigo 136 do ECA”(R3).

É interessante notar a reprodução da determinação legal sem uma “tradução” em termos de ações práticas. Tal situação pode ter ocorrido pelo limite do instrumento de pesquisa, em uma entrevista é possível que tão questão fosse melhor explorada.

Verificou-se, contudo, que há ações dinâmicas e interventivas do CT de Cachoeira, a exemplo da 2ª edição do Conselho Tutelar nas Escolas, de 11 de setembro a 11 de outubro (um mês), período que coincidiu parcialmente com a realização deste estudo. Foi permitida a essa pesquisadora o acompanhamento da ação.

Trata-se de uma ação para a aproximação do órgão com os estudantes de Cachoeira, com a finalidade de mostrar para os estudantes dos níveis I e II e ensino médio, o papel do CT e quem são seus representante e como se concretiza suas ações no dia a dia.

Foi agendado um acompanhamento em uma instituição de ensino particular, onde foi observado a dinâmica da apresentação do CT e o que foi informado a respeito do seu papel social e suas atribuições para os estudantes.

Sobre o Tema: Conhecendo o Conselho Tutelar, foi feito de forma inicial um momento histórico de como se deu a história do direito da criança e adolescente, até o nascimento do estatuto e como se define o CT no ECA (Art.131, p.94)

Definiram como sendo sua função mediadora de conflitos, onde os casos que lhes são passados são averiguados, fazem um estudo do caso e só depois encaminham para os atores responsáveis.

Apesar da ação ser de grande importância no sentido de aproximação com a comunidade, notou-se que as falas mostram a ação do CT de Cachoeira de forma restrita e delimitada, para um órgão de tamanha importância e de grande potencial social e que significa uma grande conquista para a sociedade.

No art. 136 (p.97), dentre outras atribuições do CT está as seguintes que configuram a amplitude de uma proteção integral:

- I. Promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:
- II. Requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança.
- III. Assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança do adolescente;

Assim diz o Cap. I - Disposições Gerais, parte especial, título: Política de Atendimento: Art. 86 do ECA (p.60):

“A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios”.

Diante do que diz a lei, fica claro que para o desenvolvimento das atribuições do CT, na perspectiva da proteção integral, são imprescindíveis ações em conjunto com os atores que compõem a rede de proteção. Rede que subsidia o sistema de garantias de direitos, na promoção dos direitos da criança e adolescente, não somente por parte dos atores protetores, mas também por parte do próprio conselho tutelar acionando os respectivos órgãos para o envolvimento nessas ações.

O município de Cachoeira conta com o Sistema de Garantia do Direito da Criança e Adolescente (SGDCA) é formada pelas Secretarias de Saúde (Postos de Estratégia de Saúde da Família), o Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF), os Centro Atendimento Psicossocial (CAPs), Secretaria de Educação, Assistência Social com os CRAS – Centro de Referência de Assistência Social e o CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social, a Promotoria e a Comarca do município Fórum Ernesto Simões Filho entre outros atores do referido sistema de direito.

Ainda falando sobre o evento do CT nas escolas de Cachoeira, outro ponto que foi considerado nas falas, foi a reprodução de valores socialmente consolidados

como o machismo e a responsabilização exclusivamente materna pela conduta ou “desvio” de conduta dos filhos, negligências e abandono de seus filhos.

A respeito dos equipamentos CRAS e CREAS o foco mais evidenciado foi o de uma instituição para ocupar o tempo de crianças e adolescentes que tem “mal comportamento”, revelando certa superficialidade no repasse da informação.

Notou-se também que ainda há a utilização de terminologias como “menor” e “assistencialismo” que destoam da representação atual dos direitos da criança e do adolescente, ficando evidenciada a necessidade de uma especialização continuada desses profissionais para que eles se apresentem em conformidade com a evolução social contemporânea, apesar dos entraves burocráticos do Estado à participação civil, e assim contribuam para a desconstrução de ações conservadoras, machistas e reprodutoras de um estado excludente.

A qualificação, o conhecimento da função de cada ator que compõem a rede e a consciência do seu papel social (conselheiros tutelares), são importantes para o envolvimento de todas as instituições que fazem parte do sistema de proteção, entendendo que o Conselho Tutelar é a porta de entrada para o sistema de garantias de direitos, pois é o primeiro órgão a ser acionado em casos de violência contra criança e adolescente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo possibilitou observar a dinâmica relacional do CT com a rede de proteção, seu papel social, o conhecimento da lei a qual ele representa e a qualificação técnica desses importantes agentes defensores de direitos. Observou-se o cotidiano dos conselheiros tutelares e seus limites para operacionalizar o sistema de garantias de direitos da criança e adolescente da cidade de Cachoeira.

Para a implementação em alguns municípios brasileiros, o CT enfrentou algumas barreiras para seu funcionamento e estruturação. O poder executivo sofreu pressão por meio do Ministério Público para que agisse de acordo com a lei.

“A intenção do legislador ao conceber a atuação do Conselho Tutelar não expressa somente um otimismo exagerado ao prever soluções a partir de uma nova instituição em substituição a instituições velhas e fracassadas em seus propósitos. Trata-se de apostar definitivamente na capacidade do povo para resolver os seus próprios problemas”(COSTA, 2002, *apud* SOUZA, 2013,p. 77).

Essa é uma característica que do CT que representa um avanço na lei, mas que por outro lado, merece atenção, pois o CT, sendo composto por pessoas da comunidade que devem trabalhar em defesa dos direitos de pessoas que estão em um momento de desenvolvimento físico, psicológico e biológico, de vulnerabilidade social, necessita de formação continuada a fim de não reproduzirem valores e atitudes presentes no âmbito do senso comum que podem ser avessos aos direitos da criança e do adolescente que foram praticadas por instituições anteriores ao Conselho Tutelar e a leis anteriores ao ECA. Segundo Souza Pereira 2008 *apud* SOUZA, (2013, p. 551):

“O Conselho Tutelar é um instrumento de plena participação democrática que objetiva a atuação e o comprometimento dos cidadãos, através da decisão de seus representantes nos destinos das crianças e adolescentes em nosso país”.

Diante dessa citação, nota-se a importância do papel social que assume um representante da sociedade civil no CT na fiscalização e defesa do direito da criança e adolescente. Uma atuação em rede de forma ativa, não somente por outros atores devem articular ações conjuntas com o CT, mas também o CT deve acionar a rede para atuarem conjuntamente na defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

Souza (2013, s.p.) diz:

“A inovação representada pelos Conselhos Tutelares como órgãos autônomos, permanentes e não jurisdicionais não foi ainda sentida no Brasil com mais repercussão pelas dificuldades que se interpõem à concretização de suas atribuições”.

Tal dificuldade citada pelo autor é o resultado da rede de proteção má articulada pelos atores, em especial em relação ao CT do município estudado, visto que, o evento que está sendo realizados pelos mesmos nas escolas da cidade, resultaria em um efeito maior se fosse realizado em grupo com outros atores da rede de proteção.

Para efeito de conhecimento na atuação dos conselheiros tutelares, vale afirmar a diferença entre Assistência Social e Assistencialismo e deixar explícito neste trabalho a regulamentação da lei de nº 8.662/93 que diz que a Assistência Social é para todos que possuem direitos como cidadãos. É uma política pública para todos que dela necessitar e podendo ser praticada por vários profissionais a exemplos de psicólogos, assistentes sociais, comunicadores entre outros.

Dessa forma, a Assistência Social está para além do que é o assistencialismo. Assistencialismo possui característica de doação, benesse e descaracterizando os princípios de direito da Assistência Social. A assistência Social se destina a população mais vulnerável e tem como objetivo primordial a desconstrução e superação de ações excludentes, que violentam direitos civis conquistados por lutas sociais e garantidos em lei, não podendo ser compreendido como ajuda, que é princípio que fundamenta uma ação assistencialista.

É dever de todos que formam ao sistema de proteção, visto que de acordo com o ECA, as crianças e adolescentes são sujeito de direitos em condição peculiar de desenvolvimento. Portanto cabe ao Conselho Tutelar, órgão de fundamental importância que faz parte do Sistema de Garantias de direito, agir de acordo com seu papel social de agente de proteção integral no município de Cachoeira, onde ele faz parte também da rede de proteção e que para cumprir importante papel, é necessária uma articulação em rede de forma recíproca, continua e ativa.

O Conselho Tutelar de Cachoeira assim como todos os referidos órgãos no território brasileiro é algo sério, de função social importantíssima e que configura um avanço primordial no que se refere aos direitos da criança e adolescente no Brasil. Assim observo que seria necessário para importante e sério cargo social um profundo conhecimento das legislações que garantem direitos de crianças e

adolescentes como no caso desse estudo o ECA, maior exigência de qualificação para os conselheiros tutelares, que aos olhos da pesquisadora, só acrescentará e potencializará as ações desses profissionais, um olhar humanístico dos conselheiros na atuação, um fortalecimento de comunicação entre o atores que compõem a rede e fazem parte do Sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente.

27 anos de ECA e ainda é possível notar que há uma inversão de valores no sentido da compreensão sobre o estatuto, uma incompreensão do que venha ser os princípios norteadores que estão materializados no ECA e que deveriam ser a base de atuação do CT.

Em tempos atuais (2017), onde o Estado e seu governo trabalham na direção de retirar todos os direitos civis conquistados com lutas e a participação da sociedade civil por melhores condições de vida para todos os brasileiros e em especial neste trabalho, para crianças e adolescentes; é importante continuar a articulação de todas as formas participativas representadas pelos conselhos na defesa dos direitos de crianças e adolescentes, ocupando os espaços democráticos participativos, cobrando dos dirigentes que se dizem representante do povo, que cumpram suas obrigações com quem os elegeram e que materializem através de políticas públicas o Estatuto da Criança e do Adolescente e que se possa construir um país mais justo e universal para os cidadãos.

Direito não caem do céu, foram conquistas através de lutas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANHUCCI, Valdir; SUGUIHIRO, Vera Lucia Tieko. O Protagonismo dos Conselhos de Diretos na Consolidação do Processo Democrático. In: 1º Encontro Internacional de Política Social e 8º Encontro Nacional de Política Social, de 10 a 13 de Junho de 2013, Vitória/ES. **Anais do 8º Encontro Nacional de Política Social**. [s.l.] p.1-p.15.

BETONI, Camila. **Classes Sociais**. Disponível em: <https://www.infoescola.com/sociologia/classes-sociais/>. Acessado 7 de Novembro 2017

BODART, Cristiano das Neves. **Contraposições de Karl Marx às ideias contratualistas**. Blog Café com Sociologia. 2016. Disponível em: <https://cafecomsociologia.com/2016/02/para-entender-uma-vez-por-todas.html>. Acessado em: 31 de maio de 2017.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990. Dispõe do Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras Providências.

CHAVES, Adriana Patrícia; DABULL, Silva Matheus. **A PROTEÇÃO À INFÂNCIA ATRAVÉS DO CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**. XI Seminário Internacionais de demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea. VII mostra de trabalhos jurídicos e científicos. 2014 disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/11789-3937-1-PB.pdf>

CHAUÍ, Marilena. **Conceito de Hegemonia em Gramsci por Marilena Chauí**. Publicado em 13 de fevereiro de 2014. Disponível em <https://www.ufmg.br/proex/cpinfo/cidadania/?p=152>. Acessado em 12 de maio de 2017.

CÚSTODIO, Viana André. **A responsabilização do Conselheiro Tutelar Publicado em 05 de novembro de 2006.** Disponível: <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1639>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA 2013 - **Conselhos Nacionais Perfil e atuação dos conselheiros*** Relatório de Pesquisa. Disponível em file:///C:/Users/Usuario/Downloads/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: Um Estudo Sobre Seu Pensamento Político.** São Paulo: Civilização Brasileira, 1994.

COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, de Paula Andrea. **Ler Gramsci, entender a realidade.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

DURIGUETTO, Lúcia Maria; MONTAÑO, Carlos. **Estado, Classe Movimento Social.** 1ª Ed. São Paulo: Editora Cortez, 2010 – (Biblioteca básica de serviço social; v.5)

FALEIRO, Vicente de Paula. **O que é Política Social.** São Paulo: Editora Brasiliense, 2006.

MATOS, de Maurílio Castro; MENDES, Gomes Alessandra. Uma agenda para os conselhos tutelares capítulo 4. **Política Social, Família e Juventude.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

Melim, Iglesias Juliana. **A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE:** de menor a sujeito... o que mudou? II Jornada Internacional de políticas Públicas – Universidade Federal do Maranhão 23 a 25 de Agosto de 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do conhecimento:** Pesquisa qualitativa em saúde. 9. ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

MOURA, José Barata; CHITAS, Eduardo. **O 18 de Brumário de Louis Bonaparte**. 2. ed. Lisboa: editora Avante. Abril de 1984.

Números da Causa – **Cenário da Infância e adolescência** – acessado 8 /10/2017 as 223:08. Disponível em <http://www.childhood.org.br/numeros-da-causa>

POLIZELLI, Denise Vichiato; AMARAL, Vilma Aparecida do. Conselho tutelar: Constituição, Características e Funções. **Revista de Direito Público**. Londrina: v. 3, n. 3, p. 127-143, set./dez. 2008.

RIZZINI, Irene. **O Século Perdido**: Raízes Históricas das políticas Públicas para a Infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez,2011.

ROSA, Elizabete *et al.* **Práticas do Serviço social** – Espaços Tradicionais e Emergente. Porto alegre: Dacasa, 1998.

SOUZA, Ismael Francisco de. **Conselho tutelar**: do processo de participação popular à efetivação dos direitos de crianças e adolescentes. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3820, 16 dez. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/26154>>. Acesso em: 8 out. 2017.

Souza, de Jesus Tainara. **O MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA E A CONQUISTA DOS DIREITOS**: o marco do Movimento Social em prol da garantia dos direitos da criança e do adolescente no Brasil. 3º Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais. 7 8 e 9 de junho de 2013, em BH.

YOSHIDA, Cavalcante Miguel *et al.* **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

Apêndices



TEMA: SERVIÇO SOCIAL E PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: UM DEBATE SOBRE A AÇÃO DO CONSELHO TUTELAR DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA, BAHIA.

DOCENTE – SILVIA DE OLIVEIRA PEREIRA

DISCENTE: EVA CRISTIAN SILVA DOS SANTOS BARBOSA

Instrumento de coleta no Conselho Tutelar de Cachoeira, direcionada aos conselheiros tutelares.

O objetivo deste instrumento é para o conhecimento da ação profissional do conselheiro tutelar e o conhecimento por parte do profissional sobre o que seja Direito da criança e adolescente e o seu papel como defensor desse direito na rede de proteção CREAS e o CRAS da cidade de cachoeira.

Questionário I

Identificação Pessoal

Nome
(Opcional): _____

–

Idade: _____

Cidade de origem? _____

Estado Civil: () casado () solteiro () outros

Possui filhos? () sim quantos? _____ () não

Religião: () Católica () Protestante () Espírita () Matriz Africana ()
Outros

Se outro qual? _____

Sexo: () masculino () feminino

Escolaridade: () Ensino Médio Completo / () Incompleto () Ensino Superior Completo / () incompleto

Casa esteja cursando nível superior qual o curso? _____

Instituição que estudou? _____

Dados Profissionais

Quanto tempo você é conselheiro? () primeiro cargo () segundo cargo

Ano de ingresso no conselho? _____

Renda: () Um salário mínimo () de um a dois salários mínimos () de três a mais

Outra ocupação profissional além de conselheiro tutelar? () Sim () Não

Se sim, Qual? _____

Qual o motivo que te levou a disputar a eleição de conselheiro tutelar?

Quanto tempo você atua na cidade de cachoeira como Conselheiro Tutelar?

Para você o que é direito?

Você conhece o ECA? () Sim () Não

Qual sua opinião sobre ele?

Na sua concepção quais os pontos importantes do Estatuto da Criança e adolescente?

No seu entendimento qual o seu papel sócio profissional como conselheiro tutelar?

Você já apresentou alguma proposta para o Conselho Tutelar de Cachoeira?

() Sim () Não

Se Sim qual?

Quais são as dificuldades que emergem no cotidiano profissional de conselheiro tutelar?

O que você pontuaria negativo e positivo no que se refere atuação deste conselho tutelar?

Quais as ações o Conselho tutelar de cachoeira para garantir a defesa do direito das crianças e adolescentes desta cidade?

Como se estabelece o trabalho entre o conselho tutelar a rede de proteção do direito da criança e adolescente aqui em Cachoeira no que diz respeito às demandas encaminhadas?

Para você por que há tantos casos de violência contra criança e adolescente no Brasil mesmo com a atuação dos Conselhos tutelares e a rede de proteção

O que você pensa sobre a participação do Assistente Social no Conselho Tutelar?

Você participa de algum curso de capacitação e conhecimento sobre direito infantil e adolescente? Se sim como é a periodicidade desse curso? Se não por quê?

Obrigada!



TEMA: SERVIÇO SOCIAL E PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: UM DEBATE SOBRE A AÇÃO DO CONSELHO TUTELAR DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA, BAHIA.

DOCENTE – SILVIA DE OLIVEIRA PEREIRA

DISCENTE: EVA CRISTIAN SILVA DOS SANTOS BARBOSA

Instrumento de coleta no Conselho Tutelar de Cachoeira, direcionada aos conselheiros tutelares.

O objetivo deste instrumento é para o conhecimento da ação profissional do conselheiro tutelar e o conhecimento por parte do profissional sobre o que seja Direito da Criança e Adolescente e o seu papel como defensor desse direito na rede de proteção da cidade de cachoeira.

Questionário II

1. Qual a atividade profissional exercida antes do cargo de conselheiro Tutelar?
2. Qual era sua aproximação sobre direito da criança e do adolescente e sobre o Órgão Conselho Tutelar antes de assumir o cargo de conselheiro?
3. Quanto a falta de estrutura citado no questionário I, aponte os fatores com relação a estrutura que impossibilita ou dificulta a ação do Conselho Tutelar na cidade de Cachoeira?
4. Com relação ao Conselho Municipal do Direito da Criança e Adolescente e a outras instancias do poder público na cidade de Cachoeira, o CT repassa as

informações / relatórios de violação ou ameaças aos direitos estabelecido pelo ECA ?

5. Qual a periodicidade o CT aciona rede de proteção em casos identificados de ameaça ou violação de direito da criança e do adolescente?

6. O CT realiza ações articuladas com a rede de proteção do direito da criança e adolescente na cidade?

7. Qual a dinâmica das respostas oferecidas pela rede ao CT quanto a aplicação de medidas de proteção nos casos de ameaça ou violação do direito da criança e do adolescente no município?

Obrigada.