



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE ARTES HUMANIDADES E LETRAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

JACIBARBARA DE SANTANA OLIVEIRA

CONSELHO TUTELAR:

Desvelando as práticas dos conselheiros tutelares dos municípios de Governador Mangabeira, São Félix e
Cachoeira.

CACHOEIRA/BA
2013

JACIBARBARA DE SANTANA OLIVEIRA

CONSELHO TUTELAR:

Desvelando as práticas dos conselheiros tutelares dos municípios de Governador Mangabeira, São Félix e Cachoeira.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Colegiado do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia-UFRB, como pré-requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Msc. Albany Mendonça Silva

CACHOEIRA/BA
2013

JACIBARBARA DE SANTANA OLIVEIRA

CONSELHO TUTELAR:

desvelando as práticas dos conselheiros tutelares dos municípios de governador mangabeira, são
félix e cachoeira.

Cachoeira – BA, aprovada em 29/10/2013.

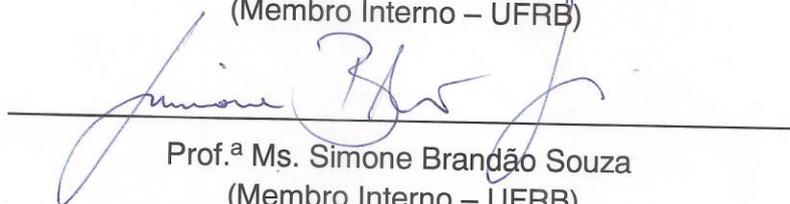
BANCA EXAMINADORA



Prof.ª Ms. Albany Mendonça Silva
(Orientadora – UFRB)



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



Prof.ª Ms. Simone Brandão Souza
(Membro Interno – UFRB)

À minha musa inspiradora, minha mãe, pelo seu incentivo e amor;
A todos da minha família;
A minha orientadora Albany Mendonça Silva;
A todos os Conselheiros Tutelares, que vivenciam uma luta incansável
para a proteção de crianças e adolescentes;

“Toda vontade de romper e de inaugurar produz medo, medo diante do aberto e inesperado, do acontecimento, das histórias cujo desenlace não conhecemos (...), de tudo que sacuda nossa rotina de pensar, de sentir, de amar e de imaginar”.

Francisco Ortega

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pelo o dom da vida e por me conceder sabedoria, discernimento e coragem para compreender e superar os desafios ao longo dessa caminhada - a Ele toda glória e louvores de agradecimento! A Nossa Senhora (Santos e Anjos) pela proteção;

Aos meus pais, especialmente a minha mãe por sua dedicação, confiança, incentivo e, sobretudo pelo seu amor incondicional;

Aos meus irmãos, “Jajau” e “Jadi” pelo companheirismo, proteção e ternura;

A toda minha família (tios (as), primos (as), cunhadas, sobrinhas, avós e “agregados”) pelas palavras e gestos de incentivo e apoio;

Aos meus amados amigos pelo carinho e dedicação;

Aos colegas de trabalho Conselheiros Tutelares de Governador Mangabeira pela compreensão e estímulos para a elaboração desse trabalho;

Aos Conselheiros Tutelares dos municípios de São Félix e Cachoeira pelas significantes contribuições para execução deste TCC;

A todo o corpo docente do colegiado de Serviço Social, os quais contribuíram significativamente para a minha formação profissional, especialmente aos docentes, Simone Brandão, Helleny Ávila, Valéria Noronha, Georgina Gonçalves, Silva Arantes e Henrique Rozendo;

A minha orientadora e amiga, Albany Mendonça Silva, por sua paciência, carinho, dedicação, incentivos e comprometimento que foram indispensáveis à execução deste TCC e principalmente para a minha formação profissional. Muito Obrigada!

A “Turma bala” que me fizeram compreender/apreender e respeitar as especificidades do ser humano e pela oportunidade de construir verdadeiros amigos;

As minhas companheiras de trabalhos acadêmicos, Eline Peixoto, Tatiana Santos e Valdianara Silva e demais, por fazer de cada construção acadêmica momentos de riquezas;

A Erica Vieira, Chirlei Damasceno, Michele Oliveira, Michele Mota, Ana Cláudia, Isabela Fagundes, Gisele Souza, Ângelo Vinicius, Leila Karina, Luzinete, Andreita e demais colegas, pelos belos momentos compartilhados que levarei para sempre comigo - tantas resenhas e “perrengues”. Enfim, a todos vocês, os meus sinceros agradecimentos!

RESUMO

Este trabalho consiste em problematizar a atuação dos conselheiros tutelares, tendo como questionamento norteador - as práticas desenvolvidas por estes profissionais estão em consonância ou dissonância com o que preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente? Trata-se de uma análise da atuação dos conselheiros tutelares na efetivação dos direitos e da proteção a criança e adolescente. Para tanto, norteado pelo método dialético, o qual possibilitou analisar de forma crítica a dinâmica da realidade do objeto de estudo, realizou-se uma pesquisa qualitativa. Para a investigação da temática centrou-se no estudo de multicasos na direção de problematizar as práticas dos Conselheiros Tutelares dos municípios de Governador Mangabeira, São Félix e Cachoeira. Ademais, utilizou-se dos seguintes instrumentos metodológicos: a pesquisa documental, bibliográfica e de campo através das entrevistas semiestruturadas, a fim de compreender as percepções quanto à materialização da política de proteção à criança e adolescente e a compreensão acerca das práticas dos conselheiros tutelares. A partir dos resultados da pesquisa, evidenciou-se que os conselheiros tutelares, exercem uma ação dissonante do que propõem o Estatuto e uma desarticulação entre os segmentos que compõem o Sistema de Garantias de Direitos, problemáticas que podem inviabilizar a exigibilidade dos direitos e da proteção integral de crianças e adolescentes.

Palavras-Chaves: ECA. Criança e adolescente. Conselho Tutelar. Proteção.

ABSTRACT

This work is to discuss the role of Councillors, guiding questioning tutelary-the practices developed by these professionals are in line or dissonance with what recommends the Statute of children and adolescents? This is an analysis of the performance of the directors in the effective rights and tutelary of the child and adolescent protection. To this end, guided by the dialectical method, which made it possible to analyse critically the dynamics of reality of the object of study, a qualitative research. For thematic research focused in the study of multicasos in the direction of the questioning of practices of Tutelary Advisers from the municipalities of Governador Mangabeira, São Félix and waterfall. In addition, we used the following methodological tools: bibliographic and documentary research of field through semi-structured interviews, in order to understand the perceptions regarding the materialization of the policy of child protection and adolescent and understanding about the practices of tutelary advisors. From the search results, was the tutelary advisors, exert a jarring action do we propose the status and a disarticulation between the segments comprise the system of warranties, rights issues can derail the enforceability of rights and comprehensive protection of children and adolescents.

Keywords: ECA. Child and teenager. Dcfs. Protection.

LISTA DE SIGLAS

CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONDECA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS – Centro de Referência e Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CF – Constituição Federal
CT – Conselho Tutelar
DCA - Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
FIA - Fundo da Infância e Adolescência
FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FEBEMS - Fundações Estaduais do Menor
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MNMMR - Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONGs – Organizações não governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)
PNBM – Política Nacional do Bem-Estar do Menor
SAM – Serviço de Assistência ao Menor
SGDCA – Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente
SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SIPIA - Sistema de Informação para a Infância e Adolescência
SLA - Serviço de Liberdade Assistida
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE (DES) PROTEÇÃO INFANTO-JUVENIL NO BRASIL	16
2.1 Infância – da invisibilidade ao “futuro da nação”	16
2.2 Códigos de Menores - uma criminalização da infância pobre/abandonada	20
2.3 A mobilização social e a materialização da Proteção Integral de Crianças e Adolescente	24
3 ECA: UM DIVISOR DE ÁGUAS NA POLÍTICA DE PROTEÇÃO DE CRIANÇA E ADOLESCENTE	28
3.1 ECA: princípios e fundamentos para a efetivação da Proteção Integral	28
3.1.1 Direitos fundamentais de Crianças e Adolescentes	30
3.1.2 Política de Atendimento a Infância e Adolescência	36
3.2 Notas reflexivas acerca dos desafios para consolidação do ECA	41
4 SGD: AS PRÁTICAS DO CONSELHO TUTELAR NA GARANTIA DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....	44
4.1 SGD e papel do Conselho Tutelar na garantia dos direitos infanto-juvenil	44
4.2 A atuação dos conselheiros tutelares face à garantia dos direitos de criança e adolescente: Práticas consonante ou dissonante do ECA?.....	50
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS	66
APÊNDICES	

INTRODUÇÃO

Na década de 1980 o Brasil, passa por diversas transformações no cenário político, econômico e social. Nesse período emergiu no país uma grande crise econômica, além vivenciar um processo de redemocratização - após um longo período de regime ditatorial que inseriu uma política social de caráter tecnocrática, centralizada e autoritária, bem como os direitos sociais que eram garantidos como forma de compensação pela usurpação dos direitos civis e políticos, com a promulgação da Constituinte de 1988, houve uma expansão nos direitos humanos e sociais de forma universal e equitativa, passando a serem garantidos sob a responsabilidade pública e estatal. Para tanto, o Estado precisou acrescentar a sua agenda e dos entes públicos, a atuação dos cidadãos na formulação, implementação e efetivação das políticas públicas sociais direcionadas a consolidar tais direitos.

E, é neste contexto que se situa a política de proteção integral a criança e adolescente, cabendo ao Estado, à família e a sociedade civil a responsabilidade de garantir tal proteção, conforme dispõem a Constituição Federal de 1988 no art. 227,

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988).

A Convenção Internacional dos Direitos da Criança, em 1989, foi um marco importante para o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, este evento contou com a adesão da Organização Geral das Nações Unidas (ONU) e permitiu uma transformação considerável na legislação da infância e juventude. Segundo Saliba (2006, p.26), a convenção “foi um grande divisor de águas da história da condição jurídica da infância”, pois, é a partir desse momento que crianças e adolescentes passaram a serem vistos como sujeitos de direitos, rompendo com o princípio de “situação irregular” e promovendo a proteção integral, a defesa e a promoção dos direitos humanos. Destarte, nos anos 1990 entra em vigência o Estatuto da Criança e do Adolescente, com a finalidade de garantir a proteção

integral às crianças e aos adolescentes que tenham os seus direitos violados, bem como, de reeducar os adolescentes infratores, por meio, das medidas socioeducativas.

Dentro dessa nova condição de sujeito de direito, as crianças e adolescentes, passam a participar nas tomadas de decisões ao seu respeito, em conjunto com o Estado, a família e a sociedade civil, instituições que passam a compartilhar a responsabilidade por sua proteção social e o seu desenvolvimento, desta forma,

O ECA se diferenciou profundamente, introduzindo a participação popular nas questões referentes à infância e a juventude. Essa participação foi institucionalizada por meio dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes e dos Conselhos Tutelares, que, mais do que símbolos de democracia, foram criados para exercer a ação popular no âmbito governamental público. (SILVA, 2005, P.43).

Ademais, destaca-se a institucionalização e regulamentação dos Conselhos Tutelares¹, definidos na Lei Federal 8.069 de 13 de julho de 1990 (dispõe sobre o ECA), enquanto, instância fundante na defesa dos direitos da infância e adolescência, tendo como atribuição de fiscalizar, da proteção e garantia dos direitos, além de assessorar o Poder Executivo na formulação de propostas orçamentárias de programas e planos de atendimento, além do poder de mobilização social. Para tanto, os Conselheiros Tutelares, conforme as suas atribuições² que estão preconizadas no ECA, passam a assumir uma atuação com caráter político-administrativo e decorrente desse fator, surge o interesse e a relevância em investigar tal proposição.

O referido estudo é proveniente das inquietações suscitadas, a partir da vivência enquanto estudante do curso de Serviço Social e das experiências como Conselheira Tutelar³, o que propiciou identificar diversas dificuldades/dilemas enfrentados no cotidiano dos conselheiros tutelares, principalmente no que concerne às relações de poder; a (des)

¹ “É um órgão permanente e autônomo, não-jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei”, (art. 131, do ECA).

² Ver art. 95 e 136 do ECA. I - atender as crianças e adolescentes; pais ou responsáveis legais; II - requisitar serviços públicos; III – representar e encaminhar à autoridade judiciária; IV – Representar e encaminhar ao Ministério Público; V - expedir notificações; VI - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário; VII - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; VIII - representar, em nome da criança ou adolescente e da família, contra a violação dos direitos; IX - representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder; X - Fiscalizar.

³ Inserida no Conselho Tutelar do município de Governador Mangabeira-Ba, desde fevereiro de 2007, por meio de processo seletivo (prova, entrevista e eleição) pelo período de três anos, tendo o mandato renovado em fevereiro de 2011.

articulação com demais segmentos de garantia dos direitos de criança e adolescente, além de desenvolverem uma atuação conservadora/burocrática, voltada ao controle da conduta e a cobrança dos deveres de seus usuários - caracterizando uma prática dissonante ao que está preconizado no ECA, principalmente no que se refere ao caráter político - isso se caracteriza pela inexistência de uma formação/capacitação prévia e/ou contínua, tendo que atender as demandas postas com base as suas interpretações sobre o ECA, além disso, na maioria das vezes são alvo de críticas por parte de segmentos do poder público e da sociedade civil, críticas essas, advindas da falta de compreensão acerca das atribuições, conforme estabelecidas na legislação, desses profissionais.

Diante dessas questões, na perspectiva de compreender as práticas dos conselheiros tutelares, assim como, as estratégias e desafios implícitos na materialização da defesa da política de proteção integral de crianças e adolescentes, optou-se pela referida temática com objetivo de analisar a atuação dos conselheiros tutelares dos municípios de Governador Mangabeira, São Félix e Cachoeira, na perspectiva de desvendar se a atuação desses profissionais assume um caráter conservador/burocrático ou político-administrativo na efetivação dos direitos e da proteção a criança e adolescente.

Destarte, considerando a pertinência da temática, aliada a escassez de estudos anteriores acerca da problemática, justifica-se a realização dessa pesquisa, com o intuito de contribuir para reflexões e debates acerca do tema, possibilitando uma compreensão e reestruturação das práticas desenvolvidas pelos Conselheiros Tutelares, subsidiando-os a buscar suportes para um exercício profissional em consonância com a legislação, efetivando o seu papel político-administrativo na defesa dos direitos da infância e adolescência e, sobretudo promover o conhecimento real, dando visibilidade, ao que venha ser o Conselho Tutelar, o qual facilitará a articulação efetiva com os demais membros da rede de proteção a criança e adolescente.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa através do método dialético, o qual possibilitou analisar de forma crítica a dinâmica da realidade do objeto de estudo. A investigação da temática foi realizada através de um estudo de multicaseos⁴ da atuação desses profissionais, a partir da análise das práticas dos Conselheiros Tutelares dos municípios de Governador Mangabeira, São Félix e Cachoeira, verificando se realmente ocorre uma consonância ou dissonância, dessas práticas, com o que está previsto na legislação, ou seja, se desenvolvem práticas político-administrativo, bem como, de que forma são apreendidas às

⁴ Estudo de caso múltiplos são aqueles em que o pesquisador estuda conjuntamente mais de um caso para investigar determinado fenômeno. (GIL, 2009, p.52).

atribuições e a importância do Conselho Tutelar na proteção integral de crianças e adolescentes pelos demais segmentos que compõem a rede de proteção e garantia de direitos infanto-juvenis dos referidos municípios.

Para a operacionalização dessa pesquisa foram adotados os seguintes instrumentos metodológicos: a pesquisa documental, bibliográfica e de campo. Quanto à pesquisa de campo realizou-se através das entrevistas semiestruturadas a fim de compreender as percepções quanto à materialização da política de proteção à criança e adolescente e a acerca das práticas dos conselheiros tutelares. A escolha desse tipo entrevista se deve por proporcionar a obtenção dos dados em profundidade, além de possibilitar que o entrevistado expresse livremente a temática proposta. Sendo assim, do universo de 15 conselheiros, pretende-se realizar uma amostragem não probabilista por acessibilidade, atingindo 60% dos conselheiros, totalizando nove entrevistados.

Desta forma, o Trabalho de Conclusão de Curso que ora é apresentado está estruturado em três capítulos dos quais o primeiro aborda um breve histórico acerca das situações de crianças e adolescentes no Brasil, dando destaque as legislações e instituições direcionadas ao atendimento desse público, como a criação do primeiro Juízo de Menores em 1923 e o Código Melo Matos/Código de Menores em 1927, que tinham por finalidade caracterizar a pobreza e a miséria como causas da delinquência infantil, bem como, a criação das instituições de Serviço de Assistência ao Menor (SAM) e da Fundação do Bem-Estar do Menor (FEBEM). Ainda delinea a importância do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMRR) para a proteção social de criança e adolescente.

O segundo capítulo discorre sobre a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, princípios e fundamentos - essa legislação foi caracterizada como um “divisor de águas” na política de proteção e defesa dos direitos da Infância e Adolescência, com a finalidade de garantir à equidade, a defesa, a proteção integral, a educação e a integração social, possibilitando a participação das crianças e dos adolescentes nas tomadas de decisões ao seu respeito, cabendo ao Estado, à família e a sociedade a responsabilidade pela proteção integral.

O terceiro e último capítulo versa sobre o sistema de garantia de direitos de criança e adolescentes, como esse sistema se caracteriza e dando uma ênfase à instituição Conselho Tutelar abordando as suas competências e atribuições, conforme preconiza o ECA, a partir de tal discussão será apresentando as análises/resultados das pesquisas acerca das práticas realizadas pelos Conselheiros Tutelares dos municípios de São Félix, Cachoeira e Governador Mangabeira com o propósito de demonstrar se tal prática apresenta um caráter político-

administrativo, quais os entraves/dificuldades enfrentados na atuação desses profissionais, além de abordar as relações com as demais instituições do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) de criança e adolescente e da proteção social e a sua importância para a garantia dos direitos da Infância e Adolescência.

2 HISTORICO ACERCA DA POLÍTICA DE (DES) PROTEÇÃO INFANTO-JUVENIL NO BRASIL.

2.1 Infância – da invisibilidade ao “futuro da nação”.

Para situar o debate referente ao sistema de Proteção infanto-juvenil, neste momento, é relevante fazer uma breve contextualização acerca do processo de construção da concepção infância e da institucionalização de sistemas de (des) proteção jurídico-social infanto-juvenil no Brasil. Haja vista que, até meados do século XVII não existia um reconhecimento das categorias crianças e adolescentes, esses indivíduos foram vistos por muito tempo como “mini adultos”, sendo habitual as crianças após os sete anos de idade serem inseridas nos espaços públicos e no meio adulto, desenvolvendo trabalhos como forma de socialização, educação e aprendizado. (SANTOS, 2009, p. 24).

É no século XVII que a concepção infância entra em evidência, definindo-a moralmente como seres frágeis e inocentes, representação divina, para tanto era necessária uma atenção especializada e a separação desses do mundo adulto, surgindo o interesse na preservação de sua vida, atrelado a isso, passa a existir uma nova concepção de família, no qual seu núcleo é formado por pai, mãe e filhos, cabendo aos pais à proteção aos seus filhos e o controle social desses indivíduos pela família e a sociedade. Desta forma, para atender a essa demanda são institucionalizados serviços com diversos profissionais, tais como: psicólogos, pedagogos e pediatras.

Outra instituição que tem destaque, a partir da ascensão da categoria infância, é a escola, que tinha a finalidade subsidiar a família na educação moral e disciplinar das crianças e jovens, assim,

Fica claro que a posição de destaque da criança e da infância, que se estrutura no século XVII e chega até nossos dias, não se alterou por um sentimento humanitário da sociedade, mas por meio de um projeto de moralização que reflete o imperativo de uma reorganização social num dado momento histórico. A família moderna, juntamente com a escola, retirou a criança da sociedade dos adultos. Confinada na intimidade do lar, a criança é preparada para uma vida de vigilância e autocontrole. (SALIBA, 2006, p.43-44).

No Brasil durante o período colonial, a assistência dada à pobreza, especialmente o atendimento às crianças vulneráveis, os filhos de escravos e os mestiços, que eram abandonados pelos senhores de engenho e necessitados de atenção, ficavam a cargo da caridade de instituições de cunho religioso (a maioria da Igreja Católica), como a Santa Casa de Misericórdia, que tinha por finalidade o atendimento a todo indivíduo enjeitado, desenvolvendo uma intervenção por meio da conversão religiosa, da educação moral, do controle social e de conduta das crianças e adolescentes abandonados, órfãos, pobres e vulneráveis, e ao longo do tempo foram especializando o acolhimento a essas crianças. Nesse período foram criadas diversas legislações em “proteção” as crianças, como, a Lei do Ventre Livre (promulgada em 1871) – a qual estabelecia como livre todos os filhos de mulheres escravas nascidos a partir da vigência da lei. Entretanto, como os pais das crianças ditas como “livres” permaneceriam escravos, a legislação instituía duas possibilidades para essas crianças, ficariam sob os cuidados dos senhores até completar os 21 anos de idade ou eram entregues ao governo, sendo assim, o primeiro caso foi o mais comum e favoreceria os senhores que poderiam usar a mão-de-obra dessas crianças tidas como “livres” até os 21 anos de idade.

No século XVIII, no Brasil Império, houve um crescente número de crianças órfãs e enjeitados e com propósito de atender a essas demandas surgem através das Santas Casas de Misericórdia as Casas e Roda dos Expostos⁵ e a política de colocação em famílias, as crianças de até 03 anos de idade, mediante ao pagamento de uma quantia oferecida pelas Câmaras Municipais, para tanto, esse sistema apresentava uma ação de caráter assistencialista caritativa, essas práticas foram regulamentadas em 1775, a fim de atender os desassistidos.

Tal prática suscitou diversas críticas por parte dos médicos higienistas, devido ao alto índice de mortalidade infantil, além “de o sistema ter se tornado um destino para os filhos indesejados dos senhores patriarcais; fomentar o comércio de leite de escravas; servir como mecanismo para ocultar o infanticídio e ser fonte para adoções ilegais.” (SANTOS; et.al, 2009, p. 24), apesar das críticas lançadas a esse sistema de atendimento, ele permaneceu até os anos de 1950.

No século XIX, incide uma intervenção de caráter filantrópica social científica dos médicos higienistas no seio da família, através de uma política de reorganização doméstica e valorização da família, pois “a intervenção médico-estatal sobre a cidade assumiu junto à

⁵ Com origem na Europa, este dispositivo engenhoso era composto por cilindro, fechado por um dos lados, que gira em torno de um eixo e ficava incrustado nos muros dos conventos, com uma companhia a ser acionada quando uma criança era colocada na roda e esta girada, de modo que o “doador” do recém-nascido não fosse visto. (MARTINS, 2009, p.21).

família, a forma de higiene e medicina doméstica, e afetou particularmente a organização da casa e a intimidade familiar.” (COSTA, 1999 apud SALIBA, 2006).

Portanto, o controle social se estabelece por meio das intervenções dos médicos higienistas com a finalidade de *sanear, civilizar e moralizar* a nação, através da premissa de que um indivíduo adulto para apresenta-se atributos morais e físicos seria necessário o controle da família, principalmente, o das crianças no meio delas, tendo ênfase às famílias “de classes inferiores”, pois a pobreza generalizada era considerada como um problema de ordem moral e social (RIZZINI, 2008, p.25), causadora da criminalidade infantil - estigmatização da pobreza.

Conforme SALIBA (2006, p.80), os representantes do governo, apoiados pelos médicos higienistas, iniciam a propagação de um discurso em que a criança deveria passar por um processo de higienização dos corpos, por meio do ordenamento do seu espaço e do seu tempo. Para a criança deveria ser determinado um tempo para brincar, para o lazer, alimentação, entre outros e viver em um ambiente sem promiscuidade.

Procurou-se, por meio dos conselhos médicos, atingir toda a família, pois a criança “normalizada” seria o adulto normalizado. O adulto não saberia quando seu comportamento foi docilizado e nem quando havia começado a agir da forma como agia: ‘a criança antes manipulada pela religião e pela propriedade familiar, ver-se-á, no sec. XIX, novamente utilizada como instrumento do poder. Desta feita, porém, contra os pais, em favor do Estado. (COSTA, 1999, apud, SALIBA, 2006, p.80).

Com o advento do capitalismo, do processo de urbanização e industrialização, ocorreu uma grande migração das áreas rurais para os centros urbanos, bem como, a chegada de estrangeiros no país, ocasionando um crescimento demográfico nos centros das cidades e com isto um agravamento dos problemas urbanos como a questão da violência, da pobreza, no saneamento e no índice de desemprego, com isto, acarreta também uma mudança nos vínculos de proteção social, ou seja, solidariedade social que partia das instituições tradicionais como as famílias.

Portanto, a ordem social consistia do controle social e o alvo principal deste processo eram as crianças, sendo desenvolvido por meio da educação e vigilância, através da conexão entre assistência social, educação e justiça, todo esse procedimento tinha o objetivo de preparar cidadãos ordeiros e moralizados aptos para as transformações que o país vinha

enfrentando, no âmbito cultural, econômico, político e social, entre o meado do século XIX e o século XX, sobretudo no mundo do trabalho, assim, considerada como filantrópico-higienista, as novas instituições disciplinares de atendimento infanto-juvenil, visavam não apenas colocar os menores sob sua guarda, mas torná-los política e economicamente produtivos, cidadãos moralizados e trabalhadores. (ALVAREZ, 1989, apud, MARTINS, 2009, p.31).

Ademais, as preocupações por parte do Estado normalizador com as crianças e adolescentes foram gradativamente crescendo, sobretudo acerca da criminalidade infantil, promovendo, portanto, a implementação de legislações específicas para conter as ações dos “pequenos criminosos” - “[...] a mentalidade determinista, que prevalecia no período, que a criminalidade tinha origem na menoridade abandonada” (MARTINS, 2009, p.31), para tanto, Saliba (2006, p.81) destaca que,

O Código Criminal do Império, de 1830, definiu, com respeito à responsabilidade penal, três períodos de idade antes 21 anos: os menores de 14 anos não tinham responsabilidade penal; aos maiores de 14 anos e menores de 17 pode ser aplicada pena de cumplicidade, de acordo com o entendimento do juiz; e finalmente, o limite de 21 anos para a imposição de penas drásticas como as galés. O código admitiu também que, em caso de necessidade, fossem recolhidos os menores de 14 anos em casas de correção a critério do juiz, até os 17 anos. Mas as casas de correção só começaram a surgir no fim do século, o que levou essas crianças a ficarem reclusas em prisão comum. [...] já o Código Criminal da República, aprovado em 1890, portanto no fim do século XIX, estabeleceu em nove anos e menores de 14 ficarem submetidos a um regime educativo e disciplinar.

O Código Criminal de 1890 prevê que as crianças abandonadas, órfãs e pobres, ditas criminosas ficassem a cargo de instituições disciplinares, que tinham o caráter coercitivo e correccional, entretanto, as crianças apanhadas nas ruas pela polícia sendo depositadas em prisões junto com os adultos, essa situação era vista por membros da sociedade como um “laboratório de crimes para as crianças”, promovendo, desta forma, uma mobilização social, através de um movimento chamado Cruzada pela Infância, composto por filantropos, médicos, higienistas e juristas, para que o Estado assumisse a responsabilidade na proteção e defesa da infância e na criação de legislações específicas.

A judicialização da infância nesse período foi notória, consubstanciando-se na ideia da necessidade do Estado de intervir para educá-los e corrigi-los, a fim de se transformarem em

cidadãos úteis e produtivos tudo em nome da paz social (RIZZINI, 1995 apud ALVES, 2007, p.8). Para tanto, com o ideário de “salvar a criança é salvar a nação”, esses indivíduos tornam-se questões de cunho social e para que houvesse o desenvolvimento civilizatório da nação era necessário tratar os problemas sociais, nesse caso referindo-se à pobreza, a delinquência e criminalidade infantil, desse modo às questões relacionadas à infância torna-se competência do Estado.

O atendimento dado à infância pobre consistia em educá-los para a submissão, atendendo aos ideários do sistema industrial capitalista, que necessitava de operários ordeiros e dóceis, por isso, a preferência em investir na política de cunho jurídico-assistencial, do que em uma política nacional de educação de qualidade e universalizada. A política educacional caracterizava em preparar a criança pobre para o trabalho – domesticá-los para fazer uso da força de trabalho, enquanto que a educação de qualidade estava restrita a elite.

Essa ação proporcionou uma dicotomia da concepção infância, em que as crianças que se encontrava sob a proteção da família, estavam designadas a cidadania; e para o menor que é mantido sob a tutela vigilante do Estado, objeto de leis, medidas filantrópicas, educativas/repressivas e programas assistenciais, ficando a cargo da “estadania”. (RIZZINI, 2008, p. 29). Com isso, a partir da década de 20 foram criados diversas leis e códigos voltados para o atendimento à infância, conforme ALVES (2007),

Era necessário então estabelecer critérios para classificar os menores a fim de dar-lhes o tratamento considerado adequado. Acreditando ser o internamento a medida mais acertada, salvadora da dignidade social, tornava-se então necessário que houvesse uma Lei que atendesse á questão crucial de regulamentá-lo em suas seguintes fases: classificar, recolher e internar as crianças. Surgem então alguns Projetos de Lei que tratavam da criança, agora sob essa nova abordagem dicotomizadora: a abandonada e a delinqüente, projetos esses que, durante as duas primeiras décadas do século XX, irão desdobrar-se em inúmeras leis e decretos.

2.2 Códigos de Menores – uma criminalização da infância pobre/ abandonada.

A partir da legalização do primeiro Juízo de Menores instituído em 1923, iniciou-se uma nova configuração de assistência à infância e juventude, por meio da ligação entre o

judiciário e a assistência, promovendo uma atuação reguladora do Estado sob o “menor”, regendo assim, a Doutrina do Direito do Menor⁶.

E, em 1927 foi aprovado o primeiro Código de Menores, denominado Código Mello Mattos⁷, com a finalidade de reduzir a menor idade penal em dezoito anos e a regulamentação do trabalho infantil, além de caracterizar a pobreza e a miséria como causas da delinquência infantil e as medidas a serem aplicadas para contornar, eram a liberdade vigiada ou internamento, ações de caráter assistencialista e repressor, em que os juízes intervêm no destino de crianças e nas famílias, os quais tinham o pátrio poder suspenso quando não conseguiam o controle social dos seus filhos, passando o Estado assumir a tutela e responsabilidade dessas crianças, “os filhos do governo”, com o propósito de garanti a ordem social, deste modo, o Código de Menores, significa a consolidação das leis de assistência e proteção aos menores. (RIZZINI, 2008).

Assim, com a intenção de garanti o processo de desenvolvimento civilizatório da nação, institucionaliza nesse período uma política assistencialista e paternalista à infância, pois a criança representava o “futuro da Nação”, partindo desse ideário ocorre uma ambiguidade acerca da criança, pois ela ora personifica o perigo, ora representa o perigo, desta forma, o “menor abandonado ou pervertido” representava um perigo para a sociedade, sendo assim, as crianças e adolescentes “em perigo de o ser” precisava ser afastada do meio social - a margem da sociedade e serem inseridas em instituições de correção, reabilitação e reeducação com o propósito moralizador, em que transformaria os vícios em virtudes. (RIZZINI, 2008, p. 26).

Na década de 1930, ocorre uma mudança no sistema agroexportador, dando ênfase para o crescimento do processo urbano industrial e modernizador, acarretando um agravamento das relações de trabalho, da pobreza, das desigualdades sociais e criminalidade infantil, entra em pauta as questões sociais e a intervenção do Estado no âmbito econômico e social, por meio das políticas de proteção social que tinha o objetivo de minimizar os conflitos na relação entre capital e trabalho, entretanto, a atuação estatal na garantia dos direitos sociais era de cunho assistencialista e paternalista.

Para tanto, a institucionalização da Constituinte de 1934, estabelece a responsabilidade social para o Estado. Nesse período, o papel do Estado foi através da

⁶ O termo “menor” surge assim, referindo-se á criança em risco social e normalmente acompanhada de outro adjetivo que podia ser: delinquente, abandonado, desvalido, vicioso, etc. (RIZZINI, 1995 apud ALVES, 2007). Esses indivíduos são vistos como meros objetos de intervenção sócio jurídica e arbitrária do Estado.

⁷ O decreto 17.943-A tinha 231 artigos e foi assim chamado em homenagem o seu autor, o professor e jurista José Cândido de Albuquerque Mello Mattos, primeiro juiz de menores do Brasil e da América Latina.

ampliação prestação de serviço, decorrente das políticas sociais, foi essencial para a reprodução de rendimentos e salários, e, por conseguinte favoreceu o consumo de massa, assim corrobora Behring e Boschetti (2010),

O Estado, diga-se, o fundo público, na perspectiva Keynesiana, passa a ter um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais. Nessa perspectiva, o bem-estar ainda deve ser buscado individualmente no mercado, mas se aceitam intervenções do Estado em áreas econômicas, para garantir a produção, e na área social, sobretudo para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho: idoso, deficientes e crianças. Nessa intervenção global, cabe, portanto, o incremento das políticas sociais.

Com isso, o atendimento à criança e adolescente tem uma significativa mudança, principalmente acerca do trabalho infanto-juvenil e da maior idade penal, delineando a maioridade penal para os 18 anos, e em relação ao trabalho, ficavam impedidos de exercê-lo menores de 14 anos, os trabalhos noturnos eram proibidos para os menores de 16 anos e os insalubres para os de 18 anos. Essa legislação promoveu a ampliação de obras sociais e instituições públicas e privadas, houve uma extensão do ensino público às camadas populares, através da fundação do Ministério da Educação e Saúde Pública, além da criação do Serviço de Atendimento ao Menor (SAM) e do Departamento Nacional da Criança.

Para prestar serviços de reeducação e internamento aos infratores, surge nos anos de 1940 o Serviço de Atendimento ao Menor (SAM) atrelado ao Ministério da Justiça, com a finalidade de desenvolver atividades de amparo aos “menores”, considerando que crianças e adolescentes pobres como marginais em potencial, cabendo a sua recuperação, formação e moralização, através do seu afastamento do meio social e familiar. Esse tratamento tinha o caráter repressor e violento, tornando-se matriz para o Sistema Nacional do Bem-Estar do Menor, na década de 1960. Enquanto que o Departamento Nacional da Criança coordenava a nível nacional as atividades de atenção à infância, vinculada à saúde, criou-se uma política de proteção à maternidade e a família.

Em 1959 é realizada a Assembleia Geral das Nações Unidas e a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, na qual houve aprovação da Declaração dos Direitos da Criança, tornando-se um marco importante para o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, este evento contou com a adesão da Organização Geral das Nações Unidas (ONU) possibilitando uma transformação considerável na legislação da infância e juventude,

um sistema de proteção integral, garantindo a defesa dos direitos humanos e responsabilização do Estado pelo bem-estar das crianças.

Entretanto, no Brasil com o regime militar, que inseriu uma política social de caráter tecnocrática, centralizada e autoritária, bem como, a expansão dos direitos sociais que eram garantidos como forma de compensação pela usurpação dos direitos civis e políticos, “o problema do menor”, torna-se uma responsabilidade de segurança nacional, desta forma, foi instituindo a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) e as Fundações Estaduais do Menor (Febems) ⁸.

Com a implementação das emendas constitucionais houve alteração na legislação, no que concerne ao trabalho infantil, reduziu-se o acesso de 14 anos de idade para 12 anos de idade, além de estabelecer a obrigatoriedade do ensino público às crianças de 07 a 14 anos de idade, com a finalidade de prepará-las para o “trabalho urbano-industrial”.

O processo de institucionalização e transferência plena para o Estado da responsabilidade com crianças e adolescentes, se concretizou em 1964, com a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar (Funabem), que foi substituído pela Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (Febem) - tinha o intuito de proteger e corrigir “os menores”, pois acreditava que a criminalidade era intrínseco aos sujeitos e em 1971 é criado o Serviço de Liberdade Assistida (SLA) com o desígnio de prestar acompanhamento aos adolescentes que saíram do internamento e para aqueles que estavam sob processo. Entretanto, essas políticas, não foram diferentes das adotadas anteriormente, pois, “tiveram caráter imediatistas, paliativas e embasadas na filantropia cristã. [...] classificadas em dois tipos: assistencialista (para crianças carentes e abandonadas) e repressoras (para crianças infratoras).” (MARTINS, 2009, p.33).

Tendo em vista todo o processo de (des) proteção a infância, em 1979 é aprovado pela Lei 6.679 o novo Código de Menores que caracterizava a delinquência como espelho da Doutrina de Situação Irregular⁹, “apesar dos objetivos declarados de proteção a esse segmento, pela ausência de financiamento e pela cultura da época, prevaleceram à coerção e os maus-tratos aos jovens pobres e delinquentes.” (CARVALHO, 2000 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p.108). E, a partir do meado dos anos de 1970, que começam a emergir diversas entidades e mobilização em defesa de “menores infratores” e “meninos (as) de rua”,

⁸ Instituições encarregadas da execução do sistema de justiça do menor através do encarceramento, internação de jovens e ações repressivas, violentas e coercitivas. (SANTOS, 2009).

⁹ São aqueles que passam por necessidades econômicas, físicas e sociais, em que, a sociedade e a família são responsáveis, e cabendo ao Estado a tutela destas crianças com o propósito de reeducá-los e a reintegração na sociedade.

bem como, a suscitar diversos estudos no campo das Ciências Humanas e Sociais acerca da situação de crianças e adolescentes abandonadas.

2.3 A mobilização social e a materialização da Proteção Integral de Crianças e Adolescentes.

A década de 1980, também conhecida como “década perdida” foi palco de grandes crises econômicas na América Latina, principalmente no Brasil. Entretanto, nesse período o país vivencia um momento de grandes conquistas no âmbito político e social, a partir de uma crescente mobilização da sociedade civil pelo processo de redemocratização e a garantia dos direitos sociais, civis e políticos, para tanto os movimentos sociais foram fundantes para as transformações no cenário político e social do país e para a garantia da cidadania, desta forma,

Foi uma década pródiga em movimentos sociais e em participação da sociedade, organizando-se, por meio de entidades, organizações não governamentais (ONGs) e sindicatos, para participarem do movimento pré-Constituinte, bem como para denunciar o descumprimento das propostas por parte do governo. Tanto que “os anos 80 foram marcados por uma notável dinâmica associativa e organizativa que alterou o cenário político do país e introduziu fissuras no pesado legado autoritários brasileiro.” (PAOLI & TELLES, 2000 apud COUTO, 2006, p.137).

A mobilização social foi um fator importante para organização e gestão das políticas pública, especialmente as políticas sociais, (CUNHA & CUNHA, 2002, p.13) o que culminou na promulgação de uma nova legislação, a Constituição Federal de 1988 que apresenta uma nova agenda no sistema de proteção social, direcionadas pelos princípios da universalização, responsabilidade pública e gestão democrática (pelo processo de participação popular), ficando assim a cargo do Estado a implementação e efetivação das políticas públicas sociais, a fim de consolidar os direitos dos cidadãos. Desta forma, o texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para seguridade social, os direitos humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de “Constituição Cidadã.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p.141).

E, é nesse cenário que ocorre uma efervescência das mobilizações sociais em defesa das crianças e adolescentes, principalmente das “crianças de rua” e os “menores abandonados”, promovendo diversas críticas por parte de instituições não governamentais (ONG’s), da sociedade civil, movimentos sociais e do governo acerca do sistema jurídico-social do Código de Menores e do atendimento abusivo e opressor da Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBM), suscitando uma reformulação do Código de Menores e uma nova forma de atendimento infanto-juvenil, através da e criação do programa de Experiências Alternativas Comunitárias a Meninos e Meninas de Rua que tinha por finalidade desenvolver um conjunto de programas de “proteção” aos meninos e meninas de rua, em contrapartida aos propostos pelo Sistema do Bem- Estar do Menor. (SANTOS; 2009, p. 29).

Os meios de comunicações tiveram um papel relevante em defesa das “crianças abandonadas” e dos “menores infratores”, e sobre os tratos violentos e abusivos do sistema menorista, pois, não ficaram omissos frente aos excessos e abusos das práticas institucionais: denunciavam as rebeliões, os maus-tratos e as diferentes formas de violência inerentes ao sistema menorista. (SILVA, 2005, p.32). Essa mesma autora ainda esclarece que, as críticas realizadas ao Código de Menores advêm de duas vertentes:

A primeira delas é que crianças e adolescentes chamados, de forma preconceituosa, de “menores” eram punidos por estar em “situação irregular”, pela qual não tinham responsabilidade, pois era ocasionada pela pobreza de suas famílias e pela ausência de suportes e políticas públicas. A segunda era referente às crianças e adolescentes apreendidos por suspeita de ato infracional, os quais eram submetidos à privação de liberdade sem que a materialidade dessa prática fosse comprovada e eles tivessem direitos para sua devida defesa, isto é, inexistia o devido processo legal. Nesse sentido, era “regulamentada” a criminalização da pobreza. (SILVA, 2005, p.32)

Instaurou-se no país uma incessante luta dos movimentos sociais, das organizações governamentais e não governamentais e educadores em defesa da construção de uma política de proteção integral de crianças e adolescentes, vivenciando nesse momento os modelos alternativos e de cidadania que representaram, conjuntamente, uma ruptura em termos conceituais com os modelos caritativos e filantrópicos. Na perspectiva da cidadania, finalmente temos os direitos das crianças e adolescentes em posição fundamental na sociedade brasileira. (SANTOS, et.al., 2009, p. 33).

Portanto, Santos (2009, p.37) ainda aborda que, a mobilização por meio das campanhas “Criança e Constituinte” e “Criança Prioridade Nacional”, essa segunda tratava-se de uma ementa popular, buscava a normalização dos direitos de crianças e adolescentes, a fim de serem garantidos pela nova Constituição Federal. Além de culminarem na criação do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do adolescente (DCA), em março de 1988 tendo como finalidade desenvolver ações conjuntas no combate à violência contra a infância pobre e ser o principal interlocutor da sociedade civil no que diz respeito às questões da criança e do adolescente no Congresso Nacional.

A participação popular na Assembleia Constituinte acarretou uma considerável transformação e avanços nas condições de vida da infância e juventude, pois com inclusão da ementa popular “Criança Prioridade Nacional” nos art. 227 e 228¹⁰ da Constituição Federal de 1988, possibilitou garantias constitucionais na área da infância, por meio da política de proteção integral, promovendo a “cidadania infanto-juvenil”¹¹, sendo vistos como pequenos “cidadãos” indefesos e em desenvolvimento humano, físico, moral e psicossocial que necessitam de atenção especial, cabendo ao Estado, á família e a sociedade a sua proteção. Assim, deixam de serem vistos como um risco para a sociedade passando a serem crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social.

Entretanto, a partir do final dos anos 1980 e início de 1990, houve uma intensificação dos debates e mobilizações a respeito da aprovação do anteprojeto de Lei elaborado pelo Fórum DCA e outras organizações, que vinha ser o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), uma nova legislação que regulamentasse os artigos 227 e 228, dispostos na Constituição Federal de 1988 acerca da infância e juventude. Desta forma,

O Movimento de Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR) teve um papel fundamental nesse contexto, sobretudo por envolver o protagonismo de crianças, adolescentes e educadores no processo de mobilização para discussão e a aprovação do novo ordenamento legal. Os Encontros Nacionais de Crianças e de Adolescentes organizados pelo MNMNR constituíram estratégias de pressão diferentes das dos adultos e

¹⁰ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988).

Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.

¹¹ Concepção de Crianças e Adolescentes sujeitos de direito, rompendo com a categoria “menor” e assim as crianças pobres são inseridas na concepção infância. (BRASIL, 1988).

surtiram efeitos, já que durante a realização do II Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, em Brasília (1989), cerca de 750 crianças e adolescentes em “situação de rua” chamaram a atenção do Brasil, ocupando o Plenário do Congresso Nacional e realizando uma votação simbólica de aprovação do ECA. Tiveram também uma audiência com o presidente da República. É óbvio esse processo foi significativo na aprovação do Estatuto e representava um ideal político da sociedade. (SILVA, 2005, p.40).

A partir desse acontecimento e da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, o Estatuto da Criança e do Adolescente, foi sancionado pelo presidente da República em 13 de julho de 1990, entrando em vigência em 14 de outubro do referido ano, para tanto o ECA trata-se de um resultado de diversos interesses político, jurídico e social, sendo assim,

O ECA não só rompeu com a estigmatização formal da infância e adolescência pobres anteriormente categorizadas como a *menoridade*, como ainda buscou desjudicializar o atendimento a esses segmentos da população. Ou seja, o Estatuto atentou para a igualdade de direitos entre todas as crianças e adolescentes, independentemente de suas diferenças de classe social, gênero, etnia ou quaisquer outras; e tornou-os sujeitos de direitos a serem garantidos, com absoluta prioridade, através de políticas sociais. (MATOS e MENDES, 2010, P. 245).

Corroborando com o princípio da participação popular na elaboração, execução, fiscalização e controle das políticas públicas, previsto na Carta Magna, o Estatuto da Criança e do Adolescente também apresenta no seu cerne a participação popular no que se refere às questões da infância e juventude, participação essa concretizada através dos Conselhos de Direitos e dos Conselhos Tutelares. Um processo inovador no que diz respeito ao sistema de proteção infanto-juvenil, isto é, diferente das legislações anteriores, privativas da infância e adolescência, o ECA institucionaliza a defesa dos direitos uma responsabilidade não só do Estado, mas da família e da sociedade, é nesse contexto que são instituídos os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares, elementos que serão abordados nos próximos capítulos.

3 ECA: UM DIVISOR DE ÁGUAS NA POLÍTICA DE PROTEÇÃO DE CRIANÇA E ADOLESCENTE

3.1 ECA: princípios e fundamentos para a efetivação da Proteção Integral

Com a vigência do Estatuto da Criança e Adolescente, fruto de diversas mobilizações sociais em defesa da infância e adolescência, que coloca em cerne a doutrina da proteção integral, que se contrapõem as concepções preconizadas nas doutrinas dos Códigos de Menores, em que crianças abandonadas, pobres e em situação de rua, tornavam-se indivíduos sob a tutela e ações repressoras e assistencialistas do Estado. Assim o ECA, institucionaliza-se sob a Lei nº. 8069/90, configurando como uma legislação mais avançada, no que se refere à garantia dos direitos infanto-juvenil, para tanto, essa regulamentação é norteadada pelos os princípios de documentos internacionais¹² acerca da proteção de crianças e adolescentes, principalmente dispostos na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança da ONU de 1989, no que diz respeito à cidadania infanto-juvenil, além de institucionalizar os artigos 227 e 228 da Constituição Federal de 1988.

Consolidando a Doutrina da Proteção Integral, o ECA promove uma ruptura com a visão de crianças e adolescentes objetos da intervenção jurídico-estatal passando a reconhecê-los como indivíduos em condições peculiar de desenvolvimento¹³ físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade, assegurando, portanto, os seus direitos sociais e pessoais de forma universalizada e sem discriminação de etnia, classe social e religião, respeitando as suas especificidades, tornando-se sujeitos de direitos. Desta forma,

A Doutrina da Proteção Integral passou-se a vislumbrar que tendo em vista a novas disposições da lei maior do país, fosse dada prioridade absoluta para a criança e para o adolescente, com a primazia ou preferência as suas causas em qualquer política social pública, atribuindo o dever de proteção de todos os seus direitos não somente ao Estado, mas também à família e à sociedade civil. (MARTINS, 2009, p.48).

¹² Referindo-se: a Declaração de Genebra de 1924 – a qual determinava “a necessidade de proporcionar à criança uma proteção especial”; a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas de 1948 – estabelece que crianças tenham direito a cuidados e assistência especiais; a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos de 1969 – dispõe que “toda criança tem direito às medidas de proteção que na sua condição de menor requer, por parte da família, da sociedade e do Estado”. (CURY, 2007, n.p.).

¹³ Conforme o Art. 6º do ECA.

Assim, ao dispor acerca da prioridade de crianças e adolescentes¹⁴ na garantia de seus direitos fundamentais, o ECA, em seu art. 4º, estabelecendo que,

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 1990)

Ao enfatizar que a proteção e garantia dos direitos da infância e adolescência será responsabilidade do Estado, da sociedade e da família, esse pressuposto, assim como, os artigos 3º, 4º e 5º do ECA corroboram e reproduzem o que estão delineados no art. 227 da Constituição Federal de 1988, além de estabelecerem os aparatos necessários para que alcance os direitos infanto-juvenis. Assim, o Estatuto estabelece que criança e adolescente sejam prioridades e o seu tratamento devem ser de maneira igualitária, portanto, no parágrafo único do art. 4º estabelece,

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. (BRASIL, 1990)

Tratando-se da *responsabilidade compartilhada* entre comunidade, sociedade, família e Estado, Dallari (In: CURY, 2007, n.p.), destaca que, “é a comunidade quem recebe os benefícios imediatos do bom tratamento dispensado às crianças e aos adolescentes, sendo também imediatamente prejudicada quando, por alguma razão que ela pode mais facilmente identificar, alguma criança ou algum adolescente adota comportamento prejudicial à boa convivência”. Para tanto, é na comunidade que as crianças e adolescentes desenvolvem o processo de socialização, consagrando os valores e costumes comuns, é também nesse ambiente que serão identificados a efetivação ou não dos direitos das crianças e adolescentes, bem como os riscos a que eles estão sujeitos.

¹⁴ Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescentes aquele entre doze e dezoito anos de idade (Art. 2º, BRASIL, 1990).

Em relação à responsabilidade da família, universalmente reconhecida como um dever moral decorre da consanguinidade e do fato de ser o primeiro ambiente em que a criança toma contato com a vida social (DALLARI In: CURY, 2007, n.p.). Assim, é no cerne familiar que terá as primeiras apreensões das necessidades, deficiências e possibilidades infanto-juvenis, é na família que se institui a primeira proteção social, isso devido às relações afetivas, consanguíneas e proximidade física, portanto,

Esta é juridicamente responsável perante a criança e o adolescente, mas, ao mesmo tempo, tem responsabilidade também perante a comunidade e a sociedade. Se a família for omissa no cumprimento de seus deveres ou se agir de modo inadequado, poderá causar graves prejuízos à criança ou ao adolescente, bem como a todos os que se beneficiariam com seu bom comportamento e que poderão sofrer os males de um eventual desajuste psicológico ou social. (DALLARI In: CURY, 2007, n.p.).

No que se refere à responsabilização do Estado, compete aos entes federados (União, Estados e Municípios) formulações e execução efetiva de políticas públicas, programas sociais e serviços que garantam os direitos e proteção da infância e adolescência e da família. Partindo, dessas questões o Estatuto da Criança e do Adolescente está estruturado em duas partes, a primeira refere-se acerca dos direitos fundamentais e a segunda sobre a política de atendimento.

3.1.1 Direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Ao reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos a legislação institucionaliza os princípios gerais dos direitos humanos garantindo mecanismo que possibilitem a dignidade desses sujeitos e materialize a sua cidadania.

Destarte, a Constituição Federal versa no seu art.6º os direitos sociais garantidos a todos os indivíduos, e é nessa conjuntura que o Estatuto da Criança e Adolescente dispõe acerca dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes e a efetivação desses direitos através da corresponsabilidade entre a tríplice de proteção – Estado, família e sociedade.

Portanto, é assegurado à infância e adolescência o direito à vida digna que possibilite o seu desenvolvimento físico, psíquico e intelectual, além do convívio harmonioso com a família e a sociedade, assim, o art. 7º do ECA, dispõe que,

A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência. (BRASIL, 1990).

Em relação ao atendimento integral à saúde infanto-juvenil, são garantidos desde a sua concepção, ou seja, desde a sua vida intrauterina, assim, a progenitora, terá toda assistência e acompanhamento médico assegurado durante todo o seu processo gestacional e pós-gestacional. É coberto pelo ECA a proteção do aleitamento materno, visto que, trata-se de um momento relevante para as crianças e sua mãe, por possibilitar a integração entre os dois e o desenvolvimento imunológico das crianças.

Assim, o atendimento de crianças e adolescentes pela política de saúde será de forma universal, sem discriminação e observando as necessidades de cada indivíduo, corroborando com que dispõe a Constituição Federal acerca da garantia ao direito à saúde e os princípios do Sistema Único de Saúde¹⁵, sendo competência do Estado formulação de políticas e programas que viabilize o atendimento integral e universalizado.

O ECA versa acerca da descentralização dos serviços de saúde, tornando-se de âmbito municipal, pois possibilita a sua oferta conforme as necessidades e especificidades da região. Ainda institui que é competência da política de saúde o atendimento de casos de suspeita e/ou situação maus tratos às crianças e adolescentes, tendo em vista que essa problemática interfere nas condições físicas e psicológica das vítimas, necessitando de serviços/atendimentos especializados, para tanto, cabe aos agentes de unidades de saúde comunicar tal situação aos órgãos de proteção (Conselhos Tutelares) para que as devidas providências sejam tomadas.

A legislação ainda prever uma política de prevenção e campanhas de educação sanitária e acompanhamento preventivo de crianças e adolescentes.

¹⁵ As diretrizes de funcionamento do SUS foram estabelecidas pelo artigo 198 da CF/88, e são elas: I) a descentralização, com direção única em cada esfera do governo; II) atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; e III) participação da comunidade. Em atenção ao inciso I deste artigo constitucional e em consonância com o artigo 88 do ECA, a Lei 8.080/90 determinou em seu artigo 7º, inciso IX, que a descentralização político administrativa do SUS seja feita com ênfase na descentralização dos serviços para os municípios e regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde. (ILANUD in: CURY, 2007, n.p.).

Fica a cargo do Estado promover a efetiva implantação do SUDS em seus diversos níveis, e que esse tenha competência para promover e prevenir a saúde infantil através das medidas de acompanhamento à gravidez e ao parto, imunizações, controle do crescimento e desenvolvimento da criança, medidas profiláticas para desidratações e infecções comuns, ações de conscientização comunitária sobre deficientes e algumas doenças, educação sanitária e oral, entre outros. É também função do SUDS atuar na recuperação e reabilitação de agravos à saúde, em unidades com maior poder de resolubilidade. [...] À família e às organizações sociais resta o papel de assumir seus deveres na proteção da criança e do adolescente, além de reivindicar seus direitos de participar na definição das prioridades e diretrizes do sistema de saúde e de seu controle nos níveis municipal, estadual e federal, (questão vetada pelo atual Presidente), exercendo, portanto, verdadeira responsabilidade compartilhada, onde os direitos e os deveres não podem ser omitidos por ninguém. (ASSIS In: CURY, 2007, n.p.).

Contudo, apesar do ECA dispor acerca da prioridade de crianças e adolescentes nos serviços da rede de saúde, é perceptível a violação desse direito a medida que a oferta dos serviços de saúde nas redes públicas são precários, além de não considerar as necessidades e especificidades de crianças e adolescentes como prioridade absoluta nos atendimentos médicos.

Sob os direitos a direito à liberdade, ao respeito e à dignidade, nota-se que os mesmos são garantidos as crianças e adolescentes como pessoas em processo de desenvolvimento e sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis. (Art.15, BRASIL, 1990), assim, a institucionalização desses direitos fortalece a condição de cidadãos. O direito à dignidade é intrínseco a crianças e adolescentes, quando dispõe acerca do direito ao respeito compete salvaguardá-los de qualquer tipo de ofensa ou atos que afetem a sua personalidade. Esses direitos são caracterizados como o cerne da doutrina da proteção integral, destarte,

O direito à liberdade compreende os seguintes aspectos: I - ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários, ressalvadas as restrições legais; II - opinião e expressão; III - crença e culto religioso; IV - brincar, praticar esportes e divertir-se; V - participar da vida familiar e comunitária, sem discriminação; VI - participar da vida política, na forma da lei; VII - buscar refúgio, auxílio e orientação.(Art. 16, BRASIL, 1990).

As crianças e adolescentes tem o direito do convívio no seio familiar, seja biológica ou substituta, sendo incumbência dessa instituição garantir a proteção, o afeto e o aprendizado, um espaço saudável para o desenvolvimento de crianças e adolescentes. E nesse ambiente que as crianças começam apreender os valores e hábitos, um espaço de construção do seu caráter e das relações sociais. Para tanto, o Estado deve oferecer subsídios necessários, via programas sociais, para a superação dos problemas. Assim a questão econômica da família deixa de ser um indicativo para a suspensão do pátrio poder¹⁶, ocorrendo em casos de violação dos direitos, portanto,

Art. 23 - A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar. Parágrafo único. Não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio. (BRASIL, 1990).

A colocação de crianças e adolescentes em famílias substitutas será mediante ao esgotamento dos recursos para a resolução do problema existente no âmbito familiar natural, sendo assim, serão inseridos na família substituta, através de guarda, tutela ou adoção¹⁷. É necessário destacar que, tal procedimento levará em conta os vínculos afetivos e o interesse das crianças e adolescentes.

Destarte, a política de proteção à criança e adolescente considera relevante todas as ações que preserve a permanência desses sujeitos ao convívio familiar e comunitário antes de outras medidas de institucionalização – em abrigos, pois, a família reconhecida enquanto instituição primordial para o desenvolvimento social do cidadão é conseqüentemente, convocada a assumir uma responsabilidade compartilhada com o Estado e a sociedade pela proteção social de crianças e adolescentes, assim, o ECA em conformidade com a Constituição Federal, no seu art. 226, compreende como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

Cabe salientar, que ao se discutir família no cenário atual deve ter como prerrogativa as mudanças, com a configuração dos novos arranjos familiares que se configuram na

¹⁶ O art. 21 do E.C.A. estabelece que “o pátrio poder será exercido, em igualdade de condições, pelo pai e pela mãe, na forma que dispuser a legislação civil, assegurado a qualquer deles o direito de em caso de discordância, recorrer à autoridade judiciária competente para a solução da divergência”. (BRASIL, 1990).

¹⁷ Os arts. 33 a 52 dispõem acerca da operacionalização dos processos de guarda, tutela e adoção. (BRASIL, 1990).

contemporaneidade novos arranjos familiares, para além do modelo familiar tradicional em regia a autoridade patriarca e a moderna ou nuclear composta por um casal (homem e mulher) e sua prole, para tanto, esses novos arranjos se estabelecem por meio das relações afetivas e do auto-reconhecimento dos indivíduos enquanto família, entretanto, no que se refere à aplicabilidade do que dispõem as legislações e na implementação de políticas públicas à família, ainda tem muito que avançar, pois não há um reconhecimento efetivo dessas novas configurações, a exemplo das uniões homoafetiva, além disso, “as famílias que se encontram longe ou fora do modelo nuclear são consideradas como famílias desestruturadas e recebem a culpa por problemas emocionais, problemas de comportamento, fracasso escolar e delinquência dos filhos”. (SANTANA, 2013, n.p.).

O Estatuto ao garantir o direito à Educação tem por finalidade assegurar o desenvolvimento de crianças e adolescentes, principalmente no preparo desses sujeitos para o exercício da cidadania e profissionalização, assim, são garantidos o seu acesso e permanência nas unidades de ensino, possibilitando um ensino público e de qualidade para todos. Compete aos educadores o respeito e o atendimento a criança e adolescente conforme as suas necessidades e especificidades. Para tanto, “o Estado tem o dever de assegurar à criança e adolescente o ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que não tiveram acesso a ele em idade própria; a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio.” (LEAL, 2010, p. 148).

É nessa conjuntura que o Estatuto institui que crianças portadoras de deficiência tenham direito ao atendimento educacional especializado, principalmente na rede regular de ensino. São assegurados para os menores de seis anos de idade a implementação de creches e pré-escolas. Ainda destaca que, é responsabilidade do Estado e da família assegurar as crianças e adolescentes o direito a educação, assim, cabe ao poder público disponibilizar vagas nas escolas e a garantia desses sujeitos nas aulas, bem como, aos pais a obrigatoriedade de matricular os filhos e acompanhar a frequência deles nas aulas. “Em relação, os casos de reiteradas faltas injustificadas, de evasão escolar, de elevados níveis de repetência e de maus tratos deverão ser comunicados pelos dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental ao Conselho Tutelar¹⁸”. (LEAL, 2010, p. 149).

No processo educacional respeitar-se-ão os valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto social da criança e do adolescente, garantindo-se a estes a liberdade da criação e o acesso às fontes de cultura. Os municípios, com apoio dos estados e da União,

¹⁸ Constituinte-se o trabalho em rede para a proteção integral infanto-juvenil, entretanto, esse um dos grandes problemas a ser enfrentado pelos conselheiros tutelares, fator que será a ser abordado no III capítulo.

estimularão e facilitarão a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude. (Artigos 58 e 59, BRASIL, 1990).

No entanto, a efetividade da política de educação principalmente nas redes de ensino público apresenta-se precarizado, ou seja, ainda não é garantida uma educação de qualidade, o que possibilita no país um considerável índice de analfabetismo funcional apesar do elevado índice de frequência de crianças e adolescentes nas escolas. O Estatuto ainda assegura que para a eficácia dessa política é necessário a articulação entre escola, família e comunidade, pois o direito a educação assegurado a crianças e adolescentes, está para além da educação formal.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) é instituída com a finalidade de ratificar e aprofundar os aspectos expostos no ECA acerca do direito à educação e profissionalização infanto-juvenil.

Sobre a educação profissional, a LDB, nos artigos 39 a 42, afirma que a educação profissional destina-se ao desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva e que essa educação pode ser desenvolvida em articulação com o ensino regular, inclusive no ambiente de trabalho. (LEAL, 2010, p. 150).

No que se refere à garantia da profissionalização e a proteção no trabalho, o estatuto versa que, é permitido os adolescentes de 14 a 16 anos de idade exercer o trabalho na condição de aprendiz¹⁹, mediante ao recebimento de uma bolsa de aprendizagem, é vetado trabalho noturno, perigoso e insalubre para os menores de 18 anos, para os adolescentes que exercem o trabalho regular remunerado são assegurados também pelas legislações trabalhistas e previdenciárias, aplica-se também aos portadores de deficiências, além de garantir condições adequadas para o exercício das atividades, de acordo a sua deficiência.

As atividades profissionalizantes devem atender o princípio da formação técnico-profissional e a preparação dos adolescentes para serem inseridos nos mercado de trabalho quando adultos. Portanto, o desenvolvimento das atividades remuneradas não deve afetar o

¹⁹ Aprendiz é aquele adolescente com mais de 14 anos que executa trabalho dentro de um programa de profissionalização, sob a responsabilidade de escola ou de empresa, recebendo, em troca, uma bolsa aprendizagem. Alternam-se ensinamentos teóricos e práticos, de forma a aumentar progressivamente o conhecimento e capacidade de atuação do jovem. A profissionalização é um direito, na medida em que o adolescente que tiver contato com as bases de uma futura profissão estará apto para, quando adulto, inserir-se no mercado de trabalho já com alguma experiência, conquistando satisfação não apenas profissional, mas também pessoal. (BENEDETTI; SALOMÃO, 2005, p.12).

seu desempenho e sua vida escolar. O Estatuto ainda destaca que o trabalho infantil é crime, no entanto, essa problemática é uma realidade visível no país, principalmente nas famílias pobres, muitas crianças assumem desde cedo à responsabilidade de contribuir na renda familiar, além disso,

Há, hoje, consenso em que a unicasalidade não explica o fenômeno do trabalho infantil. Além do fator econômico, inquestionavelmente condicionante, outros contribuem para sua sustentação, dando-lhe configurações próprias. Entre eles, merece destaque cultural, que, em vez de ver no trabalho infantil um problema, uma chaga a ser extirpada, nele vê uma solução para o dilema fechado e ideológico alimentador de exclusão, ranço novecentista: ou o trabalho, ou a rua, como sina do pobre e como fruto da pobreza aceita como fatalidade. (OLIVEIRA in: CURY, 2007, n.p.).

Por isso, é necessário a intervenção do poder público na efetivação e ampliação de políticas públicas e programas sociais, para o enfrentamento dessa problemática, a exemplo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Para que haja a garantia plena dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, esses sujeitos devem ser prioridade absoluta nos orçamentos públicos e nas formulações de políticas públicas, além da articulação e efetividade na responsabilidade compartilhada entre o Estado, a sociedade e a família, em todos assumam o seu papel plenamente, entretanto, esse princípio ainda não é uma realidade concreta.

3. 1. 2 Política de Atendimento a Infância e Adolescência.

O Estatuto da Criança e do Adolescente ao instituir uma política voltada à proteção e promoção dos direitos fundamentais da infância e juventude, através de mecanismos pedagógicos e preventivos, respeitando as condições de sujeitos em desenvolvimento, além do incentivo de crianças e adolescentes no ambiente familiar e sendo assegurado pelo Poder Público (MARTINS, 2009, p.53), rompendo com a Doutrina de Situação Irregular do Menor e

os princípios de coerção, repressão e punição de crianças e adolescentes pobres em situação de rua, abandono e delinquentes, tidas como em situação irregular.

A partir desse cenário, assim como, da finalidade de materialização do sistema de proteção integral dos direitos fundamentais infanto-juvenil, os quais, estabelecem como prioridade absoluta, na formulação e implementação de políticas sociais básicas. Tais questões são reafirmadas ainda na II parte o ECA, concernentes ao processo de regulamentação acerca da política de atendimento a esses sujeitos, na defesa e garantia dos seus direitos, por meio de ações articuladas entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

Daí, a pertinência de delinear linhas de ações da política de atendimento à infância e adolescência que fosse capaz de atender não apenas a criança e adolescente individualmente, mas também a família e a comunidade como um todo, abrangendo ai, fundamentalmente, o atendimento e proteção de interesses de crianças e adolescentes no meio escolar e institucional (MARTINS, 2009, p.53). Logo,

São linhas de ação da política de atendimento: I - políticas sociais básicas; II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem; III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos; V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente; VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes; VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos. (BRASIL, 1990).

A esse respeito, pode-se elucidar que o Estatuto ao regulamenta a política de assistência social de caráter supletivo, retoma ao caráter assistencialista previsto nos Códigos de Menores, configurados como de caráter altamente paliativas e insuficientes por desconsiderarem as causas e atacarem sempre e apenas as consequências da problemática (menores em situação irregular), o que implica em restringir o seu enfrentamento à questão do atendimento às famílias “desestruturadas”, com problemas de sociabilização da criança e do adolescente quer por questões econômicas, sociais ou psicológicas, entretanto, o ECA

estabelece uma atuação assistencial que extrapole o individualismo que antes predominava, lançando propostas de caráter emancipatório não apenas para a criança e para o adolescente, como também para todos os que estão ligados a eles: família, escola e comunidade. (MARTINS, 2009, p.54)

Sendo assim, o *caráter supletivo* da política de assistência social, como dispõe o ECA, é compreendido como mecanismos constituídos no município para serem incorporados quando as demais políticas públicas forem insuficientes para garantir o atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Nesse caso, “supletivamente (e não exclusiva, básica ou primariamente), mecanismos de assistência social devem ser publicamente ofertados.” (In: CURY, 2007, n.p.). É nessa conjuntura que se institucionaliza a política de proteção social, através da política de assistência social, sendo assim, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)²⁰ regulamenta,

À garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; (BRASIL, 1993).

Ademais, a assistência social constitui-se na proteção social básica e especial²¹, deste modo, as proteções sociais são ofertadas por meio das redes *socioassistencial*, principalmente nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e entidades sem fins lucrativos de assistência social, logo, é nessa conjuntura que a proteção integral de crianças e adolescentes são asseguradas através das referidas instituições que compõem a rede socioassistencial. (BRASIL, 1993).

²⁰ Lei Nº 8.742, de 7 e dezembro de 1993. Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993).

²¹ Proteção social básica e conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. E Proteção social especial refere-se a conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.(BRASIL,1993).

A política de atendimento à criança e adolescente institui diretrizes que viabilize a garantia dos direitos fundamentais infanto-juvenil, por meio da municipalização do atendimento e execução de políticas sociais específicas a esses sujeitos, ressaltando a descentralização político-administrativa. Assim, a formulação, implementação e fiscalização das políticas e programas terão a participação popular, pois, é a população quem percebe no cotidiano dos serviços prestados a efetividade ou não das políticas sociais, e principalmente, as lacunas deixadas pelos serviços públicos (SOUZA, 2010, p.182), desta forma institucionaliza os Conselhos de Direitos²² no âmbito federal, estadual e municipal e de caráter paritário²³, tendo como,

Objetivo implementar a política de atenção á criança enquanto ação integrada, uma vez que as políticas sociais destinadas a crianças e adolescentes têm a necessidade de articular às políticas das mais diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, trabalho e garantia de direitos, para haver um atendimento realmente efetivo para essa população. (MARTINS, 2010, p.199).

Ainda, Martins (2010, p.63) destaca que, esses conselhos, conta com recursos financeiros destinados à efetivação de políticas de atendimento, desta forma, o Fundo para a Infância e Adolescência (FIA)²⁴, especialmente para crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social. As políticas sociais básicas são responsabilidade do governo municipal, que deve contar com outros recursos destinados no seu orçamento anual, a fim de não comprometer recursos do FIA com tais políticas. Portanto, a manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais, está vinculado aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente. (BRASIL, 1990).

Conforme COSTA (2013), a política de atendimento é regida por cinco princípios: a descentralização, quando ocorre a municipalização do atendimento; a participação, mediante

²² Os conselhos constituem-se novidade no campo de gestão das políticas sociais claramente embasadas em uma concepção de democracia participativa. Sua institucionalização permite um novo tipo de participação da sociedade civil, que não se esgota no processo eleitoral. São instrumentos para deliberar, controlar e fiscalizar as políticas desenvolvidas nas três esferas de governo, firmando bases empiricamente viáveis para a construção de uma nova cultura política democrática. (MARTINS, 2010, p.190).

²³ Espaços compostos por 50% de membros da sociedade civil e outros 50% compostos pelo governo. (SOUZA, 2010, p.181).

²⁴ Lei Federal nº 8.242/1991 - O fundo tem como receita: a) contribuições ao Fundo Nacional referidas no art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; b) recursos destinados ao Fundo Nacional, consignados no orçamento da União; c) contribuições dos governos e organismos estrangeiros e internacionais; d) o resultado de aplicações do governo e organismos estrangeiros e internacionais; e) o resultado de aplicações no mercado financeiro, observada a legislação pertinente; f) outros recursos que lhe forem destinados. (BRASIL, 1991).

criação de Conselhos; a focalização, através da criação e manutenção de programas específicos; a sustentação, por meio da manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais; a integração operacional, em que a atuação convergente e intercomplementar dos órgãos do Judiciário, Ministério Público, Segurança Pública e Assistência Social no atendimento ao adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; e a mobilização, que se trata do desenvolvimento de estratégias de comunicação, visando à participação dos diversos segmentos da sociedade na promoção e defesa dos direitos da população infanto-juvenil.

O artigo 90 do ECA dispõe acerca das entidades governamentais e não governamentais de atendimento e proteção de crianças e adolescentes, assim, as entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, pelo planejamento e execução de programas de proteção e socioeducativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de: orientação e apoio sóciofamiliar; apoio socioeducativo meio aberto; colocação familiar; acolhimento institucional; liberdade assistida; semiliberdade; internação. (BRASIL, 1990).

O adolescente deve ter resposta estatal mais rigorosa em caso de prática de ato infracional, ou seja, quando incorre nas condutas tipificadas pelo Código Penal e pela legislação penal extravagante como crime ou contravenção. As medidas socioeducativas são as cabíveis para este caso e possuem certa gravidade, já que podem chegar, em último caso, à limitação da liberdade do adolescente, através de Internação¹⁰². Contudo, o caráter socioeducativo implica resgatar o sujeito para um projeto de vida mais adequado aos valores humanistas. Não é por outra razão que o Estatuto opta pela natureza pedagógica da medida e pela preservação dos vínculos familiares [...] Quando praticado por criança, o ato infracional requer a aplicação de medidas protetivas, que têm como referência a concretização dos direitos fundamentais da pessoa com idade inferior a doze anos. Essas medidas não implicam limitação de liberdade. (SANTOS, 2007, p. 41)

É nessa conjuntura que se institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), refere-se a uma política designada ao atendimento e inclusão social de adolescentes autores de ato infracional, esse sistema é efetivada através das articulações entre as três esferas governamentais e as políticas de educação, saúde e assistência social.

Compete ao Judiciário, Ministério Público e Conselho Tutelar a fiscalização dessas entidades, assim, as entidades responsáveis pelo atendimento às crianças e adolescentes submetem-se a um duplo controle: preventivamente, quando do registro nos Conselhos

Municipais de Direito e repressivamente quando, mediante denúncias de violações a direitos junto aos Conselhos Tutelares e ao Ministério Público. (In: CURY, 2007, n.p.). Portanto, Sêda corrobora que,

Não basta à lei fixar norma abstrata, mormente tratando-se de destinatários dessa norma amplamente desprotegidos, como ocorre com a maior parte da população infanto-juvenil brasileira. Para que, na ordem prática da vida, se tenham mecanismos concretos de fazer valer o Direito Positivo, este também estatui, com a força da exigibilidade que é característica do Estatuto, que as comunidades podem exigir, pela via administrativa, ou judicial, que a presença de entidades de defesa de direitos se viabilize, quando obstáculos indevidos se interpuserem à sua criação. (In: CURY, 2007, n.p.).

E é nessa conjuntura que a política de atendimento as crianças e adolescentes estabelece princípios fundantes para a operacionalização da promoção, prevenção, proteção e defesa dos direitos da criança e adolescente, sendo viabilizados através de uma multiplicidade de ações específicas de instituições governamentais e não governamentais, materializando assim, o que dispõe o art. 227 da Carta Magna, e é a partir dessa conjuntura que se configura o Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes, temática que será abordada no terceiro capítulo desse trabalho.

3. 2 Notas reflexivas acerca dos desafios para consolidação do ECA.

Apesar da legislação n°. 8.069/90 (ECA) assegurar a criança e adolescente como prioridades absolutas na formulação e implementação de políticas públicas, principalmente para a viabilização e garantia dos seus direitos fundamentais, pois, a exigência legal é bem ampla e se impõe a todos os órgãos públicos competentes para legislar sobre a matéria, estabelecer regulamento, exercer controle ou prestar serviços de qualquer espécie para promoção dos interesses e direitos de crianças e adolescentes, a partir da elaboração e votação dos projetos de lei orçamentária (DALLARI, In: CURY, 2007, n.p.) é notório que muitos avanços ainda precisam ser conquistados para que haja de fato uma materialização estatutária plena e efetiva.

Diante das questões expostas, é mister salientar que a garantia efetiva dos direitos de crianças e adolescentes pode se configurar de forma enviesada e/ou violada, pela tríplice (des)protetora referindo-se ao Estado, a família e a sociedade, através das ações ou omissões, desta forma, Martins (2009, p.96), destaca três fatores que impede a eficácia plena do ECA,

E, especificamente, a eficácia social da política de atendimento nele prevista: a falta de preocupação do Estado com as políticas sociais básicas; o engessamento da mentalidade dos agentes envolvidos na dinâmica do ECA, moldada nos superados padrões do Código de Menores que antecedeu o Estatuto da Criança e do Adolescente, e a falta de participação da sociedade civil como forma de pressão para melhor funcionamento do aparelho estatal, bem como para uma prática ativa de cidadania.

Portanto, é perceptível que, o número considerável de crianças e adolescentes, em situação de rua, de abandono, mendicância, vítimas de violências, principalmente intrafamiliar, do trabalho infantil, autores de atos infracionais, principalmente os oriundos de famílias *pauperizadas*, que deveriam ser atendidos por meio de uma política de assistência social que garantisse o seu pleno desenvolvimento, no entanto, que ficam a mercê de uma política social meramente paliativa, focalizada e compensatória, assim crianças e adolescentes deixam de ser prioridade absoluta nos orçamentos e na formulação de políticas públicas sociais, pois,

Uma política social séria do Estado para tratar dos problemas que envolvem a infância e adolescência “carente” deverá conter o desafio de intervir na estrutura do mercado capitalista e da reprodução e da reprodução desenfreada do capital financeiro, fontes drásticas da exclusão social na qual está submerso grande número de famílias e, conseqüentemente, de crianças e adolescentes [...]. (MARTINS, 2009, p.97).

Essas problemáticas vivenciadas por diversas crianças e adolescentes, são conseqüências do ajuste neoliberal instituído no país no início da década 1990, período que também entra em vigência o ECA, para tanto, ao tempo em institucionaliza uma legislação que garante a infância e adolescência proteção integral e como prioridade absoluta na formulação/execução de políticas públicas sociais, é estabelecido a política do neoliberalismo em que favorecia o livre mercado, expansão do capitalismo e uma redução e restrição nos

investimentos sociais, assim as políticas sociais passam a ser “ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise.” (BEHRING & BOSCHETTI, 2010, p. 156). O que coloca em “xeque” a questão da garantia dos direitos fundamentais, especialmente, desse segmento considerando que ainda são recentes os avanços para tal política.

Conseqüentemente, a garantia da viabilização dos direitos assegurados no ECA pressupõe uma rede de atendimento que deve ser implementada, de forma articulada e efetiva, composta por profissionais comprometidos com os princípios da legislação nº. 8.069/90 e desprovidos das percepções conservadoras, os quais devem ser à base de consolidação de um sistema de atendimento eficaz para a proteção e garantia dos direitos de crianças e adolescentes, é nessa conjuntura que se encontra os conselheiros tutelares, órgão representante da sociedade civil, com a finalidade de garantir os direitos das crianças e adolescentes, na aplicação e promoção de medidas protetivas, nos encaminhamentos e requisição de atendimentos de serviços sociais, no entanto, os profissionais que compõem essa instituição correm o risco de atuarem dissonante ao que estabelece a legislação, pois, conforme destaca SILVA (2005, p. 43),

A participação popular é, ao mesmo tempo, ‘arma’ e ‘armadilha’, considerando que, por um lado, é um instrumento de luta, de pressão e de influencia no embate das forças políticas, mas, por outro lado, tem-se configurado como uma ‘participação tutelada’ pelo poder governamental, já que muitas vezes é cooptada pelo poder público e/ou pela dificuldade de capacitação dos conselheiros para administrar e operar a coisa pública.

É nessa perspectiva que se estabelece a atuação dos conselheiros tutelares como um fator relevante para a efetivação da proteção dos direitos infanto-juvenis, enquanto instituição de representatividade da sociedade civil e segmento de defesa do SGD, conteúdo esse que será elucidado no próximo capítulo.

4 SGD E AS PRÁTICAS DO CONSELHO TUTELAR NA GARANTIA DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Para desenvolver a análise da atuação dos conselheiros tutelares na realidade do Recôncavo, especialmente, os municípios de Cachoeira – São Félix e Governador Mangabeira, optou-se em sistematizar os dados em dois momentos, a saber: 1- Descrição- Caracterização do Sistema de Garantia de Direitos, destacando o Conselho Tutelar. 2- Suscitar reflexões sobre o perfil e a atuação profissional dos Conselheiros Tutelares dos municípios em questão.

4.1 SGD e o papel do Conselho Tutelar na garantia dos direitos infanto-juvenil.

O SGD tem como finalidade a defesa dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, respeitando as especificidades e diversidade desses sujeitos de direito, desenvolvendo ações estratégicas de prevenção, promoção e defesa, portanto, esse sistema torna-se “um fio condutor para a realização de uma intervenção pautada no princípio de cooperação, cujo objetivo é a proteção integral dos direitos infanto-juvenis, alcançando à condição de prioridade absoluta.” (SANTOS, 2009, p.46). Nessa perspectiva,

O SGD busca enfrentar os atuais níveis de desigualdades e iniquidades, que se manifestam nas discriminações, explorações e violências, baseadas em razões de classe social, gênero, raça/etnia, orientação sexual, deficiência e localidade geográfica, que dificultam significativamente a realização plena dos direitos humanos de crianças e adolescentes, consagrados nos instrumentos normativos nacionais e internacionais, próprios, além de fomentar a integração dos princípios do interesse superior da criança e do adolescente nos processos de elaboração e execução de atos legislativos, políticas, programas e ações públicas, bem como nas decisões judiciais e administrativas que afetem crianças e adolescentes, assegurando, portanto, que as opiniões das crianças e dos adolescentes sejam levadas em consideração, em todos os processos que lhes digam respeito. (Art.2º, BRASIL, 2006).

É, mister salientar que os segmentos que compõem esse sistema desenvolvam um

trabalho de intervenção de forma articulada e interinstitucional, destarte, é relevante que os representantes de cada segmento “tenham a qualificação profissional adequada e estejam imbuídos de um verdadeiro “espírito de equipe”, tendo compromisso com a “proteção *integral*” das crianças e adolescentes atendidos [grifos do autor].” (DIGIÁCOMO, 2013, p.2).

O SGD é constituído por meio da conexão entre instituições governamentais e representatividade da sociedade civil, com o propósito de operacionalização de instrumentos normativos e mecanismos que possibilite o controle da efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, além de, colocá-los a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, garantindo a apuração e reparação dessas ameaças e violações. por isso, é fundamental o trabalho em rede, bem como, a articulação com os sistemas setoriais²⁵ de políticas públicas, portanto, as suas ações são norteadas por três eixos estratégicos, a saber:

1. Da promoção dos direitos humanos – operacionaliza-se através do desenvolvimento da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, através da implementação de política pública. Cabendo ao poder público, sociedade e a família a responsabilidade pela efetivação da política de atendimento, por meio da participação popular, a fim de satisfazer as necessidades básicas das crianças e dos adolescentes;

2. Do controle social da efetivação dos direitos- é operacionalizado através dos conselhos participativos, que são incumbidos pela formulação, monitoramento das políticas públicas sociais, assim, tendo destaque nesse eixo a sociedade civil organizada.

3. Da defesa – visa o acesso à justiça e ações para a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes de forma legal, nas hipóteses de ameaça ou violação; é nesse eixo que se estabelece a atuação dos judiciais, especialmente, as varas da infância e da juventude e suas equipes multiprofissionais; Ministério Público; defensorias públicas; polícia civil judiciária, inclusive a polícia técnica; polícia militar; ouvidorias e conselhos tutelares.

A viabilização da garantia dos direitos fundamentais e da política de atendimento as crianças e adolescentes será efetiva, quando as instituições que compõe o SGD atuarem de forma articulada, coordenada e integrada, sob a égide da corresponsabilidade, principalmente frente à grande problemática vivenciada no país que são as excessivas violações de direitos infanto-juvenis, resquícios da política neoliberalista, que impossibilitou a efetividade dos

²⁵ Conforme Digiácomo (2013), conselhos setoriais são os Conselhos Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social que, afinal, também são responsáveis pela definição de políticas públicas com enfoque prioritário na população infanto-juvenil.

avanços e conquistas delineados na CF/88 e no ECA para a plena cidadania infanto-juvenil, assim, é fundamental a atuação estratégica do SGD na materialização da proteção integral e do reconhecimento de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, em desenvolvimento, para que estes não fiquem aquém das ações do Estado.

É nessa perspectiva que se configura dois mecanismos de exigibilidade dos direitos da infância e adolescência, os Conselhos do Direito da Criança e do Adolescente, composto por representatividade de instituições governamental e da sociedade civil, com o propósito de formular, deliberar e controlar as políticas sociais e de atendimento infanto-juvenil e os Conselhos Tutelares, órgão relevante de caráter permanente, autônomo e não jurisdicional composto por cinco conselheiros tutelares, direcionado para a defesa e garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

O Conselho Tutelar apresenta três aspectos importantes: o ser permanente, que significa ser contínuo, duradouro, ininterrupto essencial e indispensável ao organismo social; autônomo que se trata de ter liberdade e independência na atuação funcional, não podendo suas decisões ficar submetidas a escalas hierárquicas, no âmbito da Administração; e o não jurisdicional refere-se que as funções exercidas são de natureza executiva, sem a atribuição (que é exclusiva do Poder Judiciário) de compor as lides (conflitos de interesses). Por isso, não cabe ao Conselho Tutelar estabelecer qualquer sanção para forçar o cumprimento de suas decisões, se necessitarem fazê-lo, terá que representar ao Poder Judiciário.

Destarte, a legislação 8.069/1990 institui obrigatoriamente a implementação de pelo menos um Conselho Tutelar em cada município, em que o processo de escolha dos conselheiros será pela comunidade local para mandato de três anos²⁶, permitida uma recondução. O processo para de seleção dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a fiscalização do Ministério Público, obedecendo ao processo previsto no art.139 do Estatuto.

Compete ao Poder Executivo garantir estrutura administrativa para o funcionamento desse órgão e remuneração dos Conselheiros Tutelares, estabelecida em Lei Municipal. Sendo

²⁶ Atenção para alteração do Art. 132. Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) recondução, mediante novo processo unificado de escolha. "(BRASIL, 2012).

assim, a Resolução nº 75 de 22/10/2001 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)²⁷, estabelece os parâmetros para a sua criação e funcionamento.

O conselho Tutelar materializa os princípios da participação política da sociedade e da descentralização política administrativa na área da infância e juventude, conforme preconiza a CF/88 e o ECA. Sendo assim, trata-se de um mecanismo social com a finalidade de atuar na defesa de violação e/ou ameaça de violação dos direitos de crianças e adolescentes, aplicando as medidas de proteção, através do encaminhamento ou requisição de serviços de atendimento, caracterizando, para tanto, uma ação política, reivindicatória e mobilizadora, além de exercer um papel fundamental na execução das políticas públicas voltadas para área da infância e juventude, possibilitando a concretização da legislação. Destarte, o art. 136 do ECA enfatiza as atribuições do Conselho Tutelar:

- I - atender as crianças e adolescentes, em que seus direitos estejam sendo ameaçados ou violados, ou adolescentes autores de atos infracionais, aplicando as medidas competentes;
- II - atender e aconselhar os pais ou responsável;
- III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto: a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações;
- IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;
- V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;
- VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, para o adolescente autor de ato infracional;
- VII - expedir notificações;
- VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;
- IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;
- XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural. (BRASIL,1990).

²⁷ Criado pela Lei no 8.242, de 12 de outubro de 1991, e regulamentado pelo Decreto no 5.089, de 20 de maio de 2004, e em conformidade com a Resolução Nº. 105 de 2005. Integra a estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) e tem como função coordenar as ações de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Atuam em articulação com os conselhos de direitos estaduais e municipais, com os órgãos setoriais vinculados aos demais ministérios, órgãos públicos estaduais, municipais e entidades não governamentais, seguindo as deliberações das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O Conselho Tutelar trata-se de um órgão *sui generis*, direcionado para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes, na aplicação e promoção de medidas protetivas, nos encaminhamentos e requisição de atendimentos de serviços sociais, conforme estabelece a legislação no seu Art. 98

As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III - em razão de sua conduta. (BRASIL, 1990).

O Conselho Tutelar para a sua efetiva ação conta com o suporte do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA)²⁸, que sistematiza o trabalho dos conselheiros tutelares, tendo em vista que possibilita o cumprimento do ECA, pois, coleta as informações de violações de direitos de crianças e adolescentes, proporcionando um enquadramento objetivo da situação e indicando o encaminhamento mais adequado para que o direito seja ressarcido e assegurado. Assim, o SIPIA deve auxiliar o trabalho do conselheiro tutelar no atendimento as denúncias, construindo-se um banco de dados e estatísticas que permitem visualizar um panorama da situação no município, no que concerne aos direitos promulgados pelo ECA. Entretanto, o mesmo não tem sido operacionalizado nos conselhos tutelares em questão, conforme os relatos dos entrevistados.

Conforme já exposto, o CT como representatividade da sociedade civil tem a função de garantir e zelar pelos direitos da criança e adolescente, através da política de atendimento, requisitando serviços e acionando a Justiça para garantir esses direitos. Portanto, para candidatar-se a este cargo de grande relevância pública, o ECA estabelece os seguintes requisitos básicos: reconhecida idoneidade moral; idade superior a 21 anos; residir no Município, além dos critérios estabelecidos pelos municípios mediante a Lei Municipal. Outrossim, é fundamental que se tenha um conhecimento prévio acerca da atuação na promoção e defesa infância e juventude, bem como, o conhecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente – sendo assim, perfil mínimo mas necessário para assegurar que cidadãos competentes, comprometidos e com habilidade política possam compor esse colegiado

²⁸ Desenvolvido em 1995, por uma equipe de técnicos de organizações governamentais e não-governamentais.

técnico. (MARQUES, In: CURY, 2007, n.p.). Nessa perspectiva o conselheiro tutelar deverá ser um profissional com,

A capacidade de escuta e de comunicação – o conselheiro deve procurar ouvir e compreender as demandas, afastando os preconceitos, o paternalismo e a rotulação dos atendimentos; Capacidade de buscar e transmitir informações – o conselheiro deve procurar obter e transmitir informações confiáveis e úteis para a promoção dos direitos de crianças e adolescentes; Capacidade de interlocução e de negociação – para o exercício de sua função, o conselheiro se relaciona com diversos profissionais e autoridades; portanto, é preciso saber como se aproximar dessas pessoas e quando ceder ou não diante de determinadas posturas ou argumentos que surgem nessas relações; Capacidade de administrar o tempo e de realizar reuniões objetivas e eficazes é fundamental para a produtividade e a qualidade do trabalho do conselheiro; Capacidade de exercer a autonomia – a autonomia do conselho tutelar é imprescindível na prática do conselheiro. Capacidade de articulação – com o objetivo de agregar pessoas, grupos, movimentos, entidades e personalidades importantes em prol da promoção dos direitos da criança e do adolescente; Capacidade de trabalhar em equipe – com o objetivo de promover o diálogo entre o colegiado e a equipe técnica; Capacidade de elaboração de textos – é fundamental para um conselheiro comunicar-se por escrito com clareza, linguagem correta e objetividade na elaboração de seus relatórios, ofícios, requisições, dentre outros registros. (BRASIL, 2007).

Logo, requisitam-se indivíduos habilitados na defesa da justiça social, que apresentem um caráter articulador, mobilizador e propositor, tendo um compromisso ético, político e ideológico para a proteção dos direitos de crianças e adolescentes, sendo de grande relevância o conhecimento acerca da política de proteção infanto-juvenil e do ECA, tais características possibilitará a materialização plena da atuação profissional, por isso, é fundante a “capacitação contínua” dos conselheiros tutelares, evitando que esses profissionais exerçam uma ação equivocada/enviesada, problemáticas frequentes no cotidiano da maioria dos CTs. Tal questão constitui-se um dos grandes desafios e dilemas presentes na materialização do trabalho dos conselheiros, observados na pesquisa, e conseqüentemente, na viabilização da SGD, o que será problematizado no item posterior.

4. 2 Atuação dos conselheiros tutelares face à garantia dos direitos de criança e adolescente: Práticas consonante ou dissonante do ECA?

O Conselho Tutelar trata-se de serviço público de interesse local, em que, a sua criação respeitará os parâmetros dispostos nas legislações federais e na Lei Municipal, assim, a não oferta autoriza a propositura de ação judicial de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente. Deste modo, os Conselhos Tutelares são estabelecidos no ECA, como instituição mobilizadora, executora, garantidora e protetora dos direitos das crianças e adolescentes, principalmente, nos casos em que esses direitos estejam sob ameaça ou violação, por ação, omissão ou abuso da sociedade, do Estado, e/ou dos pais ou responsável ou em razão de sua própria conduta. (BRASIL, 1990), aplicando as medidas protetiva através de encaminhamentos, requisição, advertência a pais e representação ao Ministério Público caso de descumprimento de suas deliberações e os casos que são de competência do Judiciário.

Dentre os 417 municípios da Bahia, há 437 Conselhos Tutelares (BRASIL, 2013), sendo que apenas um município não tem Conselho Tutelar (BRASIL, 2013), ressaltando que na resolução 75 do CONANDA (2001), recomenda a criação de um Conselho Tutelar a cada 200 mil habitantes, ou em densidade populacional menor quando o município for organizado por Regiões Administrativas, ou tenha extensão territorial que justifique a criação de mais de um Conselho Tutelar por região, devendo prevalecer sempre o critério da menor proporcionalidade. Nessa conjuntura que se institucionaliza os Conselhos Tutelares dos municípios de Governador Mangabeira (Lei Municipal nº. 027/97), São Félix (Lei Municipal nº. 031/2003) e Cachoeira (Lei Municipal nº 518/97), mediante lei municipal que dispõe acerca da sua funcionalidade e estrutura, além da política de atendimento a criança e adolescente.

Para a compreensão da atuação dos conselheiros tutelares dos municípios em questão, faz-se necessário uma caracterização desses profissionais, ressaltando que foram entrevistados três conselheiros tutelares de cada município. Os conselhos tutelares, composto majoritariamente por mulheres (77,8%), que se autodeclararam de cor preto (66,7%), em relação a sua religião, - o católico e o protestante (ambos com 33,3%), com idade entre 26 a 35 anos, (55,6%), vale ressaltar que o ECA preconiza como requisito para a candidatura a membro do Conselho Tutelar indivíduos que tenha idade superior a vinte e um anos, portanto, observa-se o seu cumprimento.

No que se refere à faixa salarial, foi consenso, 100%, entre os conselheiros entrevistados perceberem, de um a dois salários mínimos, entretanto salientaram que precisamente a sua remuneração é de um salário mínimo. Assim sendo, o ECA, assim como a resolução do CONANDA, estabelece que a remuneração dos conselheiros tutelares seja regulamentada por lei municipal, diante dos dados percebe-se um descaso da gestão municipal no reconhecimento da relevância dessa categoria profissional. Todavia, os conselheiros tutelares devem ser subsidiados (isto é, remunerados) pela municipalidade em patamar razoável e proporcional à relevância de suas atribuições, de modo a que possam exercê-las em regime de dedicação exclusiva. (BRASIL, 2001). Entretanto, ocorre uma disparidade ao se tratar de remuneração dos conselheiros tutelares, tendo em vista que essa questão fica a cargo de regulamentações municipais, considerando as diferentes realidades municipais, essa disparidade salarial é perceptível a nível regional, em que a Região Sudeste apresenta os valores mais elevados e a Região Nordeste oferece as remunerações mais baixas. (CEATS/FIA, 2007).

É relevante salientar que esses profissionais tiveram os seus direitos trabalhistas estabelecidos e garantidos legalmente em 25 de julho de 2012, com aprovação da Lei 12.696/2012, fruto de uma ampla mobilização nacional a favor dos direitos sociais trabalhistas desses profissionais, pois, como o ECA estabelece que em relação à funcionalidade dos CTs, ficava a cargo dos municípios, mediante a lei e o orçamento municipal, deixando brechas para auto interpretação do Poder Executivo, acerca da legislação e, conseqüentemente inviabilização dos direitos trabalhistas dos conselheiros tutelares. Apesar da vigência da Lei Federal Nº 12.696/2012, a qual assevera os direitos trabalhistas dos conselheiros tutelares, ainda há muito que se conquistar principalmente a problemática do piso salarial e as condições de trabalho.

No tocante a escolaridade, verificou-se que há predominância dos conselheiros que possuem o ensino médio completo, contudo, é mister destacar que, 44,4% dos entrevistados têm formação superior em andamento. Apesar da legislação não dispor acerca da escolaridade como requisito a candidatura ao cargo de conselheiro tutelar e sendo competência do município estabelecer, por meio da lei municipal e sob a responsabilidade do Conselho Municipal de Direitos, o processo de escolha e os critérios para além dos determinados no art. 133, torna-se imprescindível que os candidatos tenham o conhecimento básico, pois para exercer a função de conselheiro tutelar é necessário que se tenha um conhecimento das legislações e habilidades satisfatórias de comunicação, linguagem e redação.

O CONANDA (2007) recomenda que, a lei municipal ao estabelecer os requisitos para a função de conselheiros tutelares, deve-se evitar a definição de condições que provoquem a elitização do CT. Essas restrições podem comprometer a própria existência do órgão ou acarretar o revezamento sempre das mesmas pessoas, sendo que o fundamental é ter a preocupação com a escolha de pessoas comprometidas em atuar na promoção e defesa da criança e do adolescente, bem como, o conhecimento efetivo acerca do ECA. Portanto, observa-se que a defesa preconiza na direção de um perfil político na defesa da materialização da política, e não da exigência do nível de escolaridade.

Entretanto, por outro lado, ao problematizar as questões que motivaram a escolha por ser conselheiro, verifica-se que a realidade dos entrevistados em atuarem como conselheiro tutelar tem-se constituído em uma oportunidade de ocupação remunerada, do que uma vocação política, como preconiza na lei, como ilustra as falas abaixo:

Particpei do processo seletivo para conselheiros tutelares, por falta de outra oportunidade de trabalho. (Entrevistado 02).

O CT foi a única opção de trabalho, entretanto, acabei me identificando com atuação profissional. (Entrevistado 04).

Não tinha conhecimento do órgão, me candidatei porque estava desempregado. (entrevistado 01).

Como adverte Andrade (2000, p.49), os profissionais que são escolhidos para atuarem como conselheiro tutelar que não tem domínio do Estatuto e/ou aproximação com a luta de direitos, correm o risco de realizarem práticas dissonantes do espírito do ECA, podendo acarretar uma violação de direitos.

Consequentemente, esses profissionais devem estar constantemente comprometidos com a defesa, promoção, proteção e garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Sendo assim, requisita uma capacidade de: mobilização social, estando em continua articulação com a sociedade através de fóruns, conferências, palestras em instituições não governamentais, com o intuito de divulgar o seu trabalho, a fim de mobilizar a comunidade a favor dos direitos da infanto-juvenil; atuar junto aos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) para o (re)ordenamento da política de atendimento e assessorar na formulação de políticas públicas sociais; e na qualidade do atendimento a crianças, adolescentes e famílias, proporcionando um ambiente informativo e acolhedor.

Nessa conjuntura, os conselheiros tutelares devem conhecer e apreender veemente

acerca das suas atribuições e da legislação norteadora (ECA), bem como, das demais legislações e regulamentações para que as suas ações sejam consistentes e fortalecidas. É necessário também uma “capacitação/formação”²⁹ continuada desses profissionais na área da infância e adolescência, possibilitando uma atuação efetiva na defesa dos direitos. Assim, conforme os entrevistados,

Para a nossa atuação profissional utilizamos o ECA, em casos especiais ou encaminhamento específico recorreremos às outras legislações. (Entrevistado 03).

O ECA é a *bíblia* do conselheiro tutelar, e utilizamos outras legislações quando encaminhamos algum caso específico. (Entrevistado 05).

Diante das questões expostas, é perceptível que os conselheiros reconhecem o Estatuto como legislação fundamental para direcionar a sua atuação profissional, entretanto, só ocorre uma aproximação desses profissionais com os dispositivos do Estatuto, além disso, não ocorre um reconhecimento de que é relevante uma apreensão efetiva com as demais legislações e regulamentações que assegurem a garantia dos direitos e a proteção de crianças e adolescentes.

A respeito da “capacitação/formação” profissional, conforme informações dos entrevistados, não houve uma política por parte do Poder Executivo em desenvolver um mecanismo de preparação e/ou instrumentalização para os candidatos selecionados atuarem como conselheiro tutelar, “aprendi a atua na prática e no cotidiano, e percebi que o trabalho não é fácil tem que ter muita dedicação.” (Entrevistado 01). Ademais, observa-se uma preocupação dos conselheiros no investimento pela sua formação, pois 55, 6% dos entrevistados, informaram que já participaram de formação para conselheiros através de seminários e eventos na área. A esse respeito, advertem os conselheiros:

A formação que obtive acerca da proteção a infância e adolescência e do Conselho Tutelar, foi, através de participação em eventos e seminários promovidos em outros municípios ao longo da minha atuação profissional. (Entrevistado 06).

²⁹ Tal terminologia constitui-se ao que dispõem as legislações e resoluções, entretanto, entende-se esse processo muito mais que “capacitação”, e sim, um processo de instrumentalização dos conselheiros tutelares.

Conseguimos a capacitação após exercermos a função e depois de muita cobrança ao Gestor Municipal. (Entrevistado 08).

Considerando a complexidade de ser Conselheiro Tutelar, podem-se suscitar, a partir das falas, diversas indagações/inquietações acerca da (in) existência do seu caráter político-administrativo, desta forma é relevante a sua formação profissional. Assim,

Embora seja imprescindível a escolha dos conselheiros dentro da maior participação popular possível, a escolha de pessoas que não têm proximidade com Estatuto nem com a luta pela garantia de direitos tem gerado, muitas vezes, práticas dissonantes dos pressupostos do ECA. [...] a maioria dos conselheiros assume a função sem qualquer tipo de referencial de apoio e, não tendo conselho um modelo prévio de funcionamento, acabam reproduzindo os procedimentos burocrático e organizacional das Varas da Infância e da Juventude e das repartições públicas existentes, com atendimentos impessoais e distantes, nos quais os usuários têm suas dúvidas, angústias e sofrimentos transformados em informações sobre papel timbrado. (ANDRADE, 2000 apud MENDES; MATOS, 2004, p.250).

Conforme, a Resolução nº 75 do CONANDA (2001): a contínua capacitação dos integrantes do Conselho Tutelar também é indispensável, de modo que eles sejam preparados e ou ressaltaríamos instrumentalizados para o exercício de suas relevantes atribuições em sua plenitude, o que obviamente não se restringe ao atendimento de crianças e adolescentes, mas, também importa numa atuação preventiva, identificando demandas e fazendo gestões junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Prefeitura Municipal para a criação e/ou ampliação de programas específicos, os quais darão aos órgãos condições de um efetivo funcionamento. Entretanto, a partir da análise das entrevistas é perceptível que mesmo estando estabelecido na legislação, não há uma preocupação da Gestão Municipal em promover uma capacitação/formação dos conselheiros tutelares. O que se constitui em um dos grandes entraves na materialização da atuação profissional.

Por outro lado, apesar de elementar, destaca-se a exceção da experiência do Conselho Tutelar São Félix que em parceria com o Ministério Público, a partir da implementação do projeto de (in)formação para conselheiros tutelares do referido município para os municípios circunvizinhos, o qual tinha o objetivo de orientar os conselheiros acerca das suas competências e atribuições para defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Tal iniciativa

tem proporcionado um espaço importante para aprimoramento da atuação dos conselheiros, bem como, fortalecimento do processo de articulação com a justiça possibilitando a operacionalização plena na garantia dos direitos das crianças e adolescentes.

Sob as demandas mais atendidas nos conselhos tutelares destacam-se os casos de drogas, violência, negligência e abuso sexual. Embora o Estatuto assevere a proteção integral de crianças e adolescentes, deixando-os a salvo de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, e/ou violação dos seus direitos fundamentais por ação ou omissão, todavia, a realidade de muitas crianças e adolescentes é diferente do que preconiza a legislação, pois, são recorrentes casos de violação dos seus direitos fundamentais, seja por parte da família, da sociedade e do Estado, sendo vítimas de todas as formas de violência³⁰, sobretudo no âmbito familiar, assim destaca-se que,

existe distinção entre a violência doméstica e a intrafamiliar, esta refere-se ao ato praticado por pessoas com laços de consanguinidade bem como de afetividade e pode ocorrer tanto no interior do domicílio quanto fora dele envolvendo membros de uma mesma família. Já a violência doméstica além de apresentar as mesmas características da intrafamiliar inclui no rol dos agressores outras pessoas que mesmo não pertencendo à família estejam ali inseridas integralmente ou parcialmente no mesmo domicílio. (SAFFIOTI, 2004 apud MENDES, 2012, p.40).

De tal modo, considerando que negligência trata-se de descuido, desleixo, crianças e adolescentes são negligenciados de diversas formas, ou seja, por qualquer tipo de ação que não atenda às suas necessidades básicas de alimentação, moradia, educação, saúde, lazer. No abuso sexual, a criança e adolescente são submetidos às relações sexuais, a qualquer ato libidinoso, sem o seu consentimento, a fim de satisfazer sexualmente o agressor. Em relação à agressão física, qualquer ato violento que causa marcas, lesões ou podem levar a morte, assim, agressão física é embutido “na infância, sob o pretexto, muitas vezes, de educar,

³⁰Em relação à violência, entendida, em linhas gerais, como toda forma de constrangimento físico ou moral, as crianças e adolescentes constituem o elo mais fraco do encadeamento das relações sociais. (In: CURY, 2007).

Violência social são todas as formas de relações, ações ou omissões que ocasionam danos físicos, emocionais, morais e espirituais, a si próprio ou aos outros; Violência intrafamiliar e institucional são formas agressivas e cruéis de se relacionar no interior da família, na escola e em instituições, produzindo danos físicos, emocionais, sexuais – configurando-se como uma justificativa de educar e corrigir erros de comportamentos de crianças e adolescentes. (SOUZA; JORGE, 2004, p.24).

Violência estrutural incide sobre a condição de vida das crianças e adolescentes, a partir das decisões históricas, econômicas e sociais, tornando vulneráveis suas condições de crescimento e desenvolvimento. (MINAYO; NISKIER, 2004, p.31).

induzindo a uma internalização dessa prática como normal.” (In: CURY, 2007, n.p.); a agressão psicológica configura-se por ações de depreciação, discriminação, desrespeito e rejeição.

Apesar, do ECA, estabelecer em seu Art. 243, como crime a “venda e/ou fornecimento ainda que gratuitamente, ministrar ou entregar, de qualquer forma, a criança ou adolescente, sem justa causa, produtos cujos componentes possam causar dependência física ou psíquica”, é perceptível o aumento de crianças e adolescentes envolvidos com o uso de drogas lícitas e ilícitas, tal problemática vem aumentando pela facilidade desses sujeitos no acesso as essas substâncias, tal aproximação com as drogas tem gerado a dependência química de diversas crianças e adolescentes, afetando o seu desenvolvimento físico, psicológico e social.

Diante de tal problemática e das questões apresentadas, as estratégias adotadas para tentar solucionar ou contornar essa problemática são os acompanhamentos da criança ou adolescente e sua família, requisição de serviços e encaminhamentos a rede de proteção, sobretudo a efetivação na formulação e execução de programas e políticas públicas sociais, bem como aplicação das medidas protetivas dispostas nos arts. 101 e 129 do ECA.

Embora os conselheiros tutelares tenham avaliado a articulação com os demais segmentos do SGD como bom, esse processo de articulação tem se restringido apenas nos encaminhamentos demonstrando uma fragilidade e desafio no processo de operacionalização do sistema de garantia de direitos. Assim, “não há o reconhecimento de algumas instituições/secretárias como um dos segmentos do SGD, dificultando a garantia e a proteção dos direitos.” (Entrevistado 09).

A articulação com a rede de atendimento, em alguns momentos, é dificultosa, devido à falta do conhecimento de algumas instituições acerca do Conselho Tutelar. (Entrevistado 02).

Há uma dificuldade da rede em desenvolver o seu trabalho, pela falta de preparação dos profissionais no atendimento das demandas e no trabalho em rede. (Entrevistado 04).

Entretanto, grande parte desse órgão enfrenta dificuldades para a operacionalização da sua atuação, como os problemas de infraestrutura, desarticulação com os segmentos da rede de proteção de direitos, promovendo um atendimento isolado, superficial e de transferência de responsabilidades o que inviabiliza a efetividade na garantia dos direitos.

A respeito dessa questão Digiácomo (2013, p.4) afirma que o trabalho em rede no atendimento não deve ser *compartimentado* e nem com a mentalidade de *transferência de responsabilidade*, fazendo com que criança e adolescente passe de um órgão, programa ou serviço para o outro, em que os trabalhos são realizados de forma isolada, assim como a desqualificação de profissionais que se preocupam em prestar um atendimento meramente *formal*, sem qualquer compromisso com o resultado e com a efetiva solução do problema apresentado. A esse respeito, adverte um conselheiro:

Há não compreensão da proposta do ECA na hora de julgar os casos, sem analisar a conjuntura social, não existindo a compreensão na aplicação das leis e política de atendimento e na formulação de outras leis e de políticas públicas. Assim, o trabalho em rede é precário, porque parte dos membros tem deficiência em compreender o público alvo e a realidade particular de cada caso, sendo injusto, pois não é dado a oportunidade de forma igualitária. (Entrevistado 02).

Para a materialização da proteção integral de crianças e adolescentes é fundamental que haja uma efetiva ação e articulação entre as redes³¹ de proteção e os segmentos do SGD, conforme assevera o art. 86 do Estatuto. Portanto, os conselheiros devem requisitar a intervenção dos profissionais, além de acompanhar o caso até que a violação e ameaça dos direitos seja reparado, sendo assim, a atuação dos conselheiros tutelares articulada com os segmentos do SGD deve priorizar a efetivação dos direitos da infância e adolescência conforme dispõe o Art.4º. do Estatuto. Portanto, compete ao CT, o poder de requisição, bem como o autoriza a exigir medidas em nome da lei e o descumprimento injustificado da mesma pode implicar representação direta junto à autoridade judiciária do responsável pelo atendimento à referida requisição do conselho tutelar. (Art. 136, BRASIL, 1990).

Corroborando com Nascimento (2009, p.191), o conselheiro tutelar exerce um papel essencial no processo de trabalho em rede, especialmente, na articulação de educação, saúde, assistência social e segurança social. Cabendo ao conselheiro nesse processo de articulação exercer atribuições específicas na direção da proteção- resguarde do direito da criança e adolescente. Nesse aspecto, adverte que essa articulação nem sempre acontece de forma

³¹ “uma rede é o conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e independente, entre uma variedade de atores que compartilham objetivos comuns e somam recursos para perseguir o interesse compartilhado, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar esses objetivos” ((BORZEL, 1997 apud FLEURY, 2002, p. 4).

efetiva, gerando uma tensão, especialmente, no campo da educação e assistência. Uma vez que o cumprimento dessa prerrogativa pode gerar tensões, como evidenciado no depoimento do conselheiro abaixo relacionado:

Relações do CT com as instituições da rede de atendimento é estabelecida da seguinte forma: as escolas constantemente nos acionam para resolver caso de alunos indisciplinar e com maus comportamentos. (Entrevistado 07);

É mister, destacar que, a relação da escola com o conselho tutelar é, em geral, conflituosa, pois é comum a escola recorrer à autoridade do conselho para coagir crianças e famílias que causam problemas ou que desafiam a autoridade do professor e da escola. No entanto, o conselho não pode assumir a função de agente disciplinador de crianças e jovens que transgredem as normas escolares.

Em relação à segurança pública, o conselho poderá solicitar o acompanhamento e a ação policial, quando necessário para a proteção da criança ou do adolescente ou, ainda, para preservar a sua integridade física. Com o sistema judiciário deve ser de parceria e colaboração, devendo o conselho noticiar ao promotor e ao juiz os casos de sua competência, repassando-lhes as informações necessárias, principalmente os casos de violação ou ameaças dos direitos de crianças e adolescentes. (NASCIMENTO, 2009, p.192). Conforme informações do Entrevistado 04:

O Conselho Tutelar recebe um suporte ativo do Ministério Público e Juiz, são muito atuantes, além de prestarem esclarecimentos acerca da atuação profissional e dos procedimentos a serem adotados.

Tal aproximação, entre o CT e o Judiciário corre o risco de haver uma confusão acerca da atuação dos conselheiros, passando a serem vistos como órgão administrativo do Juiz, por isso, é essencial a compreensão por parte dos conselheiros de que são representatividades da comunidade local em defesa dos direitos de crianças e adolescentes, desta forma, tem uma função política-administrativa na garantia desses direitos e na viabilização da política de atendimento.

Conforme as legislações federais os pais, familiares e/ou responsáveis têm o dever de assistir, criar e educar os filhos “menores” garantindo-lhes as condições dignas para o seu desenvolvimento pleno e a proteção dos seus direitos fundamentais, para tanto, quando esses direitos são violados por ação ou omissão dos seus pais, colocando-os em situação de risco, deve-se acionar o Conselho Tutelar para aplicar as medidas pertinentes ao caso, sendo que esses profissionais devem-se levar em consideração que é fundamental que realize uma análise criteriosa para a apuração de cada fato, observando as especificidades dos atores envolvidos e se achar pertinente solicitar a presença de profissionais especializados para acompanhamento durante o processo de apuração.

No entanto, os conselheiros ao desenvolverem essa atuação correm o risco de realizar uma prática enviesada, isso acontece em diversas situações nas quais se entende o Conselho Tutelar enquanto um espaço de resolução de conflitos, isto é, quando o conselheiro procura ser o mediador direto desses conflitos, ouvindo as partes, dizendo a “verdade e vigiando a execução das decisões”, uma ação caracterizada na vigilância da conduta do infante-juvenil, identificando um retrocesso, principalmente se referindo ao atendimento à família que adquire um caráter de cobrança dos deveres de seus usuários, culpabilização e responsabilização dessa instituição pela relação conflituosa entre pais e filhos. Sendo assim, as intervenções que deveriam ser utilizadas para defender os direitos, são usadas para punir a família, principalmente as empobrecidas, por meio do discurso da “família desestruturada” - família negligente,

Essa categorização justifica a intervenção estatal, pois o discurso não é mais o da falta de condições materiais para o cuidado dos filhos, e sim o desrespeito aos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, como saúde, educação, alimentação, entre outros, que tomam forma nos casos de violência intrafamiliar, “risco social”, exploração do trabalho infantil, etc. Sem considerar que, muitas vezes, a família pobre é privada desses direitos, e conseqüentemente não tem como suprir/garantir as necessidades de seus filhos. (NASCIMENTO, 2008, p.?).

Scheinvar, (2009, p.126), corrobora que, os conselheiros tutelares ao atuarem em defesa dos direitos da infância e adolescência apresentam um caráter ambíguo nas suas práticas, pois, ao tempo em que assumem uma função de garantidor de direitos também ostentam a função de cobradores de deveres, “talvez menos por incoerência e mais pelos limites da concepção liberal de democracia, após, a implementação dos conselhos tutelares

são questionadas algumas de suas práticas, tidas como abusivas, desviantes, improcedentes”. Em linhas gerais, as falas evidenciam a problemática da responsabilidade da família:

“Os pais perderam controle dos filhos, não tem mais autoridade, os filhos estão criando os pais.” (Entrevistado 04)

“A família são os principais protetores dos direitos da criança e adolescente, desta forma, o conselho tutelar torna-se um suporte à família, através do acompanhamento e orientações de como a família deve assegurar os seus filhos.” (Entrevistado 02).

“Quando se trata das crianças e adolescentes com “maus comportamentos”, são orientados acerca dos seus direitos e principalmente seus deveres, além de acompanhá-los, através de visitas domiciliares, para que não venham violar os seus direitos.” (Entrevistado 01).

Apesar de reconhecer nas praticas cotidiana dos conselheiros tutelares alguns equívocos, principalmente pela falta de uma efetiva preparação e ou instrumentalização acerca do ECA e da politica de proteção dos direitos de crianças e adolescentes, e, sobretudo, de um conhecimento concreto acerca das suas atribuições, é inegável que o Conselho Tutelar é um dos mecanismos previsto pela legislação de fundamental importância na defesa dos direitos infanto-juvenil. Por isso, “cabe à lei municipal estabelecer os compromissos e condições para a efetivação da atuação qualificada do Conselho, bem como, do Conselheiro, devendo inclusive a lei orçamentária apontar os recursos necessários para o custeio de atividades de qualificação e capacitação dos Conselheiros Tutelares.” (CONANDA, 2001).

Todavia, esse órgão enfrenta diversos entraves e desafios na materialização das suas ações. Em consonância com a pesquisa um dos maiores entraves para a execução das suas atribuições é falta de estrutura adequada para o atendimento dos usuários, principalmente no que se refere à garantia do sigilo e a preservação da privacidade dos usuários, além disso, outra problemática é a indisponibilidade de um automóvel para o uso exclusivo do CT, especialmente, quando precisam atender um caso/denúncia e realizar visitas domiciliares solicitam um veiculo na Secretária Municipal de Desenvolvimento Social (Assistência Social), à qual está vinculado, entretanto, o atendimento de tal solicitação não é imediata.

Não obstante, as legislações estabeleçam a prerrogativa da presença de uma equipe de profissionais especializados (Assistente Social, Psicólogo e Advogado) para assessorar os conselheiros tutelares no atendimento aos casos de violação de direitos, não existe essa equipe

nos CTs pesquisados, ficando a cargo dos conselheiros o primeiro atendimento e encaminhá-los para as instituições (se houver) que tenham esses profissionais, porém, esse encaminhamento ocorre de forma burocratizada, em que os atores que compõem a rede proteção atuam de forma isolada e desconexa, o que evidência uma transferência de responsabilidade, inviabilizando a materialização da proteção integral e a garantia dos direitos da infância e juventude.

Apesar disso, para que se tenha uma ação eficaz da rede, é fundamental, para além dos encaminhamentos, uma atuação profissional que possibilite propor, intervir, acompanhar e avaliar os processos e as implicações de cada caso/situações, levando-se em consideração as suas especificidades e particularidades, ou seja, uma análise crítica e criteriosa da realidade posta, a fim de, realizar uma intervenção de qualidade que possibilite uma transformação dessa realidade.

Outro entrave enfrentado pelos conselheiros em questão refere-se ao não comprometimento por parte da Gestão Municipal em relação a sua estrutura de funcionamento e a priorização na oferta de políticas sociais para crianças e adolescentes. O ECA, em seu art.136, inciso IX assegura que, é atribuição do Conselho Tutelar assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, no entanto, essa relação é conflituosa, pois o CT, através do seu poder de fiscalizador desperta um incomodo no Poder Executivo, fazendo com que promova ações de cooptação dos conselheiros tutelares e/ou subjugar as atuações desses profissionais e proporcionando uma relativa autonomia desses profissionais, tendo em vista que, a legislação estabelece o exercício profissional dos conselheiros como serviço público, ficando a cargo da gestão municipal os recursos para o seu funcionamento.

Para que se efetive veemente as ações dos CTs são fundamentais estarem articulados com o Ministério Público e o CMDCA, pois, são estas instituições que darão respaldos as suas reivindicações, sobretudo acerca de formulação e execução eficaz de políticas públicas sociais para infância e juventude. Entretanto, observa-se na realidade estudada que não ocorre uma interlocução entre o CMDCA e o CT, o que impossibilita a materialização da defesa e garantia dos direito infanto-juvenis, além de ocasionar uma centralização do poder e reforça uma tendência de práticas na contramão do que preconiza o Estatuto. Para tanto, a cooperação e a articulação entre esses conselhos são vitais para o conhecimento das reais necessidades e potencialidades do município, além da correta priorização dos recursos públicos e sua boa aplicação (CONANDA, 2007).

Outra problemática é a relação da sociedade civil³² com o Conselho Tutelar que muitas vezes “oscilam, ora são vistos como amigos e ora são vistos como inimigos.” (Entrevistado 09), pois há um desconhecimento por parte da sociedade acerca das atribuições dos conselheiros tutelares, cria-se uma visão errônea acerca das ações desses profissionais, assim são acionados para resolverem toda e qualquer situação que envolva menores de 18 anos, independente do dia, horário e situação, a exemplo das escolas que encaminha um aluno que teve um comportamento indevido, ao Conselho Tutelar como forma de punição. (SANTOS, 2005, P.40). O que impossibilitando a legitimação do conselho tutelar enquanto Órgão mobilizador e de representatividade da sociedade civil para a proteção e garantia veemente dos direitos de crianças e adolescentes.

Diante do exposto, considera-se pertinente frisar que a concretização da legitimidade das ações dos conselheiros tutelares associa-se intrinsecamente ao trabalho em rede, principalmente, no que se refere a articulação com o CMDCA, a fim de materializar a defesa e proteção dos direitos de crianças e adolescentes. Portanto, tais conselhos não devem perder o seu caráter mobilizador, político e de representatividade da sociedade civil, especialmente, os conselheiros tutelares que devem ter um compromisso ético e político para a garantia dos direitos, sendo salutar um repensar da sua formação e capacitação, possibilitando que esses profissionais não desenvolvam uma prática dissonante do que institucionaliza o Estatuto.

³² Conforme Scheinvar (apud SCHEINVAR, 2009, p.122), sociedade civil, é, “na sociedade capitalista, a expressão da propriedade privada e, nessa medida, a que condiciona a produção e o intercâmbio, bases do Estado ou, em outras palavras, instâncias de controle político.”

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estatuto da criança e adolescente representou um mecanismo relevante para a defesa e proteção integral infanto-juvenil, ao reconhecer como sujeitos de direitos e em desenvolvimento, norteado pelas legislações internacionais em defesa da infância e juventude e pela Constituição Federal, principal o que dispõe no seu art. 227 e 228, assim, institui a corresponsabilidade entre Estado, família e sociedade civil para a garantia da proteção integral.

Fruto de uma intensa mobilização social a favor das crianças e adolescentes, principalmente meninos e meninas em situação de rua e abandono, tendo destaque o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMR), o ECA entra em vigência em 1990 e institui a Doutrina da Proteção Integral, em substituição ao Código de Menores que tinha no seu cerne a Doutrina da Situação Irregular, em que as questões infanto-juvenis seguiam os parâmetros da coerção e punição, caracterizando as crianças e adolescentes pobres, abandonadas e/ou em situação de rua como “menores em situação irregular”, desta forma, caracterizando a pobreza e a miséria como causas da delinquência infantil, aplicando a estes as medidas de liberdade vigiada ou internamento em instituições com práticas de caráter repressoras e coercitivas. Portanto, na contramão do que instituíam os Códigos de Menores acerca do atendimento a crianças e adolescentes, o ECA assegura os direitos fundamentais da infância e juventude, bem como, mecanismos que possibilitem a sua dignidade e cidadania, enquanto indivíduos em desenvolvimento.

É nessa conjuntura que se estabelece a política de proteção e atendimento a criança e adolescente, com a finalidade de garantir os direitos fundamentais, através de formulação e execução de políticas sociais e a operacionalização da promoção, proteção, prevenção e defesa de tais direitos, através de um Sistema de Garantia de Direitos (SGD) que se estabelece por meio da participação da sociedade civil e instituições governamentais. Contudo, como representatividade da sociedade, o ECA, preconiza a implementação do Conselho Tutelar em todo município, que assume um poder de mobilização social em defesa dos direitos da infância e adolescência, através do seu caráter político-administrativo.

Destarte, tal pesquisa procurou analisar as práticas desenvolvidas pelos conselheiros tutelares, enquanto instituição representativa da sociedade, no sentido de compreender se ocorre uma consonância ou dissonância com que preconiza o ECA, acerca do seu caráter

mobilizador e político-administrativo em defesa da efetivação dos direitos e da proteção a criança e adolescente, conforme preconiza o ECA.

Ao realizar a pesquisa nos conselhos tutelares dos municípios de Governador Mangabeira, São Félix e Cachoeira, a partir da análise dos dados, constatou-se a complexidade da atuação de conselheiro tutelar no contexto marcado pelo processo de desregulamentação dos direitos, aliado a questão da fragilidade e ação enviesada dos conselheiros na direção da garantia e proteção dos direitos de crianças e adolescentes, tal problemática está relacionada à inserção desses profissionais sem uma instrumentalização acerca da funcionalidade do Conselho Tutelar e da política de atendimento infanto-juvenil, aprendendo no cotidiano, o que implica diretamente numa atuação restrita a conhecimentos basilares sobre o SGD, e conseqüente, em lacunas, minimizando sua atuação a meros técnicos de encaminhamento de casos para outras instituições e/ ou controladores de condutas, perdendo assim o seu caráter político e mobilizador social.

Entretanto, identificou-se que para além das questões da falta de formação profissional, há outros fatores que interferem para a concretização das práticas dos conselheiros tutelares, deste modo, faz-se relevante destacar as demais problemáticas, que estão postas no cotidiano dos conselheiros tutelares: a desarticulação dos atores que compõem a rede de proteção e o SGD; a precariedade das condições de trabalho, a falta de comprometimento do Poder Executivo, tendo em vista que o Conselho Tutelar está vinculado administrativa e financeiramente, a gestão não fornece plenamente os suportes necessários para a atuação dos conselheiros; a precariedade de políticas públicas para o atendimento a criança e adolescente e falta de uma equipe técnica que assessorie as ações dos conselheiros tutelares.

Nesse sentido, para que haja uma proteção e garantia plena dos direitos da criança e adolescente é necessário uma intervenção de caráter interdisciplinar, que possibilite a realização do estudo e acompanhamento dos casos e dos usuários através de profissionais dotado de conhecimentos técnico-operativo, teórico-metodológico e ético-político, assim é relevante atuação de profissionais especializados junto aos CTs, através da assessoria ou acompanhamento dos casos, além do estudo social, com o propósito de conhecer de forma afincado e crítica cada caso, respeitando as especificidades e particularidades postas na realidade.

É inegável que o Conselho Tutelar constitui um órgão de relevância, pois, se trata de um mecanismo jurídico social, responsável pela fiscalização e exigibilidade dos direitos infanto-juvenil, por isso, “o sentido das práticas dos conselheiros não tem natureza dada, nem

se refere a qualidades pessoais, mas a processos históricos; processos de subjetivação”. (SCHEINVAR, 2009, p.123). Para tanto, os conselheiros não devem perder o seu poder político e mobilizador frente à defesa dos direitos das crianças e adolescentes, bem como, a sua autonomia para requisitar a efetiva ação no atendimento dos seus usuários e garantindo a prioridade absoluta na implementação de políticas públicas.

Daí a importância desse trabalho, pois, acredita-se no fortalecimento dos conselheiros tutelares para lutarem pela sua legitimidade, bem como, os seus direitos sociais trabalhistas, principalmente reivindicarem do Poder Executivo, a materialização do que preconiza a legislação acerca da formação continuada, para que estes não desenvolvam ações dissonantes da legislação, ou seja, que sua atuação possibilite a efetivação plena do ECA. Portanto, não se tem a pretensão de culpabilização do profissional- Conselheiro Tutelar - pelas suas ações “equivocadas e/ou enviesadas”, mas sim, para problematizar a forma pela qual esses profissionais são/estão inseridos na instituição – Conselho Tutelar, sem o conhecimento crítico sobre a política de atendimento e proteção integral da infância e juventude, além do, (re) conhecimento do seu “poder” de garantidor dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; ALENCAR, Monica Maria Torres de. **Serviço Social, Trabalho e políticas públicas**. Editora: Saraiva São Paulo, SP, 2011.

ALVES, Emeli Silva. **Infância e Juventude: Um breve olhar sobre as Políticas Públicas no Brasil**. LINHAS, Santa Catarina, v. 2, n. 1(2007).

ANDRADE, José Eduardo de. **Conselhos Tutelares: sem ou cem caminhos?** Editora: Veras, São Paulo, SP, 2000.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 7ª edição; Editora: Cortez, Biblioteca Básica de Serviço Social, São Paulo, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete Boschetti, et.al. (orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. Cortez. São Paulo, 2010.

BRASIL, **Constituição Federal**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis.htm> Acesso em: 18 de maio de 2013.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069compilado.htm> Acesso em: 18 de maio de 2013.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 20 de setembro de 2013.

_____. **Ministério do Desenvolvimento Social**. Disponível em: <www.mds.gov.br> Acesso em: 18 de maio de 2013.

_____. **Sistema Único de Saúde**, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm> Acesso em: 20 de setembro de 2013.

_____. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). **Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares: Histórico, Objetivos, Metodologia e Resultados** / Andrei Suárez Dillon Soares (Org.) – Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.

CEATS. Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor; FIA. Fundação da Infância e Adolescência. Os bons conselhos: pesquisa “conhecendo a realidade”. São Paulo: Ceats/FIA, 2007.

CONANDA, **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA**, Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www.diariodasleis.com.br>> Acessado em: 28 de setembro de 2013.

_____ **Resolução nº 113, de 2001. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), Brasília, DF, 19 abr. 2006. Disponível:<http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/conanda/esol/>. Acesso em: 29 de setembro de 2013.

_____ **Resolução nº 105, de 2001. Dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), Brasília, DF, 2006. Disponível:<http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/conanda/resol/> Acesso em: 29 de setembro de 2013.

_____ **Resolução nº 75, de 2001. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências.** Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), Brasília, DF, 2001. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/conanda/resol/> Acesso em: 29 de setembro de 2013.

_____ **Orientações para criação e funcionamento. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar.** Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH). Brasília, 2007.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. **Os Regimes de Atendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente: Perspectivas e Desafios.** Secretaria Especial de Direitos Humanos - Subsecretaria dos Direitos da Criança e do Adolescente, Belo Horizonte, 2004.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 2ª edição; Editora: Cortez, São Paulo, SP, 2006.

CUNHA Edite da Penha & CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas Públicas Sociais. In: CARVALHO, Alysson et.al. **Políticas públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Proex, 2002.

CURY, Munir; SILVA, Antônio Fernando do Amaral; MENDEZ, Emílio Garcia (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. Disponível Em: < <http://www.promenino.org.br/Ferramentas/Conteudo>>, acessado em: 25 de agosto de 2013.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **O sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente e o desafio do trabalho em “rede”**, 2013. Disponível em:<<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo>> Acessado em: 20 de setembro de 2013.

FANTINI, Sandra. O Assistente Social e sua Intervenção junto ao Conselho Tutelar. In: **Cadernos de Assistência Social: Trabalho Técnico dos Conselhos Tutelares**. Escola Carioca de Gestores da Assistência Social, RJ, 2005.

FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. **Os direitos sociais e sua regulamentação: coletânea de leis**. Editora: Cortez, São Paulo, SP, 2011.

FLEURY, Sonia Maria Teixeira. O desafio da gestão das redes de políticas. In: **Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Publica**, VII, Lisboa, Portugal, p. 8-11, out, 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043204.pdf>>, acessado em: 15 de outubro de 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Estudo de caso**. Editora: Atlas, São Paulo, SP, 2009.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª Edição; Editora: Atlas, São Paulo, SP, 2012.

LEAL, Maria Cristina. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação como marcos inovadores de políticas sociais. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C.(org.) **Política Social e Família e Juventude: uma questão de direitos**. Editora: Cortez, São Paulo, SP, 2004. P. 243-257.

MARTINELLI, Maria Lúcia (org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. Editora: Veras, São Paulo, SP, 1999.

MARTINS, Daniele Comin. **Estatuto da Criança e do Adolescente & Política de atendimento**. Editora: Juruá, Curitiba, PR, 2009.

MEIRELLES, Giselle Ávila Leal de. As relações político-administrativas entre os conselhos tutelares e a prefeitura de Curitiba. In: **Serviço Social & sociedade: Criança e Adolescente**. Ano XXVI, n.83, São Paulo, editora: Cortez, p. 84-113, setembro 2005.

MENDES, Alessandra Gomes; MATOS, Maurílio Castro de Matos. Uma agenda para os Conselheiros Tutelares. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C; LEAL, M. C.(org.) **Política Social e Família e Juventude: uma questão de direitos**. Editora: Cortez, São Paulo, SP, 2004. P. 243-257.

MENDES, Zilma dos Reis. **A violência doméstica contra adolescentes e suas repercussões na sociabilidade e na vida acadêmica dos estudantes do IFBA Santo Amaro**. Monografia (Graduação) – Centro de Artes, Humanidades e Letras, UFRB. Cachoeira, BA, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 24ª. Edição; Editora: Vozes, Petrópolis, RJ, 1994.

MINAYO, Maria Cecilia de; SANCHEZ, Raquel Niskier. Violência contra criança e adolescente: questão histórica, social e de saúde. In: Lima, Cláudia Araújo de (coord.), et. al. **Violência Faz Mal a Saúde**. Ministério da Saúde, Brasília, 2004.

NASCIMENTO, A. F. do, et al. Conselhos Tutelares. In: ASSIS, S. G. de (org.). et al. **Teoria e prática dos Conselheiros Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Fundação Oswaldo Cruz, Educação a Distancia da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, RJ, 2009. P. 153 – 220.

NASCIMENTO, M.L.; Cunha, F.L. & Vicente, L.M.D. **A Desqualificação da Família Pobre como Prática de Criminalização da Pobreza**. Psicologia Política, Universidade Federal Fluminense, RJ, 2007. Disponível em: <www.tjro.jus.br/admweb/.../downloadArquivo.js> p>. Acesso em: 30 de setembro de 2013.

RIZZINI, Irene. **O século perdido – Raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTANA, Vagner Caminhas; OLIVEIRA, Daniel Coelho de Meira; VELOSO, Thiago Augusto. **Novos arranjos familiares: uma breve análise**. EFDeportes.com, Revista Digital, Ano 17, nº. 177, Buenos Aires, Fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://www.efdeportes.com/efd177/novos-arranjos-familiares-uma-breve-analise.htm>> Acessado em: 29 de setembro de 2013.

SANTOS, Andréia Vieira dos. O Estatuto da Criança e do Adolescente: uma mudança de paradigma ou uma nova roupagem para um velho código? Desafios e Embates aos profissionais que atuam nos Conselhos Tutelares. In: **Cadernos de Assistência Social: Trabalho Técnico dos Conselhos Tutelares**. Escola Carioca de Gestores da Assistência Social, RJ, 2005.

SANTOS, Benedito Rodrigues dos; et. al. Desenvolvimento de paradigmas de proteção para crianças e adolescentes brasileiros. In: ASSIS, S. G. de. (org.). et. al. **Teoria e prática dos Conselheiros Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Fundação Oswaldo Cruz, Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, RJ, 2009. P.19 – 49.

SCHEINVAR, Estela. Conselho Tutelar e Estado de [Violação de] Direito. In: FREIRE, Silene de Moraes (org.). **Direitos Humanos e Questão Social na América Latina**. 1ª edição; Editora: Gramma, Rio de Janeiro, RJ, 2009, P.119- 127

SILVA, Maria Liduina de Oliveira e. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Menores: discontinuidades e continuidades. . In: **Serviço Social & sociedade: Criança e Adolescente**. Ano XXVI n.83, editora: Cortez, São Paulo, p. 84-113, setembro 2005.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos do ajuste neoliberal na América Latina**. 2ª. Edição, Cortez, São Paulo, 2002.

SOUZA, Ednilsa Ramos de Souza; JORGE, Maria Helena Prado de Mello. Impacto da violência na Infância e Adolescência Brasileira: Magnitude e morbimortalidade. In: Lima, Cláudia Araújo de (coord.), et. al. **Violência Faz Mal a Saúde**. Ministério da Saúde, Brasília, 2004

APÊNDICE

APÊNDICE A – Roteiro da entrevista

I. Análise institucional

1.1- Nome da Instituição _____ Município _____

II. Perfil dos Conselheiros Tutelares

2.1- Sexo: () Masculino () Feminino

2.2- Idade () até 25 anos () 26 a 35 anos () 36 a 45 anos () 46 a 55 anos () acima de 55 anos

2.3- Estado Civil () Solteiro(a) () Casado(a) () Divorciado(a) () Viúvo(a) () União Consensual () Desquitado ou separado judicialmente

Possui filhos? () Não () Sim Quantos? _____

2.4-Cor/etnia () Branco () Preto () Índio () Pardo () Amarelo () Sem declaração

2.5- Religião () Católico () Protestante () Umbandista () Espírita () Ateu () Candomblé () sem religião () Outros _____

2.6- Escolaridade:

a) () Alfabetizado

b) () Não alfabetizado

c) () 1ª a 4ª série do ensino fundamental

d) () 5ª a 8ª série do ensino fundamental

e) () Ensino médio incompleto

f) () Ensino médio completo

g) () Ensino superior incompleto

h) () Ensino superior completo

i) () Pós graduação

2.7-Tempo que exerce a função de Conselheiro Tutelar? () menos de 1 anos () 1 a 3 anos () 4 a 6 anos () acima de 6

2.7- Faixa salarial que recebe na instituição? () 1 a 2 SM () 2 a 4 SM () acima de 4.

III. Análise do trabalho profissional na instituição:

3.1 - O que motivou a ser conselheiro? Teve alguma experiência ligada à defesa e proteção do direito da política de criança e adolescente?

3.2- Já participou de alguma capacitação para Conselheiros Tutelares? Em caso de afirmativo, quando e quantas?

3.3- Há aproximação com as legislações? Quais? E de que forma?

Qual a sua compreensão acerca das atribuições dos Conselheiros Tutelares?

3.4- Quais são as principais demandas institucionais?

3.5- Como procedem as articulações e as dificuldades com as demais instituições da rede de Proteção de Criança e Adolescente?

3.6- Quais as suas apreensões acerca do sistema de Proteção de Criança e Adolescente? Como avalia o sistema protetivo?

3.7- A sede oferece condições para que se garanta o sigilo e a atuação profissional?

3.8-Como você avalia as condições de trabalho. Justifique:

() Ruim () Regular () Bom () Excelente

3.9- Quais são os mecanismos utilizados para a divulgação do Conselho Tutelar e das atividades desenvolvida?

() Rádio () Palestra () Boletim Informativo () Internet () relatórios () Outros.....

3.10- Quais são os desafios e entraves no exercício profissional?

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO

Eu, Jacibarbara de Santana Oliveira, estou realizando uma pesquisa acerca da atuação dos conselheiros tutelares dos municípios de Governador Mangabeira, São Félix e Cachoeira. Assim, identificamos o senhor (a) como informante chave para este estudo.

Assumo o compromisso de que sua identidade permanecerá confidencial, salvo expressa manifestação em sentido contrário, haja vista a ocupação de cargos ou posições públicas. Caso o senhor (a) decida manifestar pública a sua opinião, será garantido que a transcrição da entrevista será submetida a sua apreciação antes de divulgação.

Sua participação é fundamental para a elucidação de aspectos importantes da pesquisa, porém ela é inteiramente voluntária. A qualquer momento o senhor (a) poderá desistir de continuar a entrevista e só responderá as perguntas que desejar.

Eu _____, declaro estar ciente de que entendo os objetivos e condições de participação na pesquisa “desafios e possibilidades para a materialização da Proteção Social Especializada de média complexidade no município de Santo Amaro” e aceita nela participar.

- Autorizo a identificação de meu nome nas publicações resultantes do referido projeto.
 Não autorizo a identificação do meu nome.

_____, ____/____/2013.

Assinatura do entrevistador

Assinatura do entrevistado