

LÚCIA ABADIA DE CARVALHO

**Conselhos Tutelares (ou tutelados?):
a experiência no município de Goiânia – 1993 a 2008**

Goiânia
2009.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU
EM SERVIÇO SOCIAL

LÚCIA ABADIA DE CARVALHO

**Conselhos Tutelares (ou tutelados?):
a experiência no município de Goiânia – 1993 a 2008**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Serviço Social da Universidade Católica de Goiás, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Serviço Social

Orientadora: Profa. Dra. Maria José de Faria Viana

Goiânia
2009

C331c Carvalho, Lúcia Abadia de.
Conselhos tutelares (ou tutelados?) : a experiência no município de Goiânia, 1993 a 2008 / Lúcia Abadia de Carvalho. – 2009.

180 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Goiás, Departamento de Serviço Social, 2009.
“Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria José de Faria Viana”.

1. Conselhos tutelares – Goiânia (GO). 2. Estatuto da Criança e do Adolescente – democracia participativa – cidadania – direitos. I. Título.

CDU: 364.075.1:343.62(817.3)(043.3)
347.157(81)(094.5)

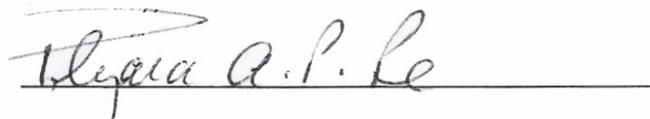
FOLHA DE APROVAÇÃO

DISSERTAÇÃO de Mestrado pelo Programa de
Pós Graduação (Scriptu Sensu) em Serviço Social
Defendida em 16 de abril de 2009 e
avaliada como conceito "A", com nota 10,0 atribuída
pela banca examinadora

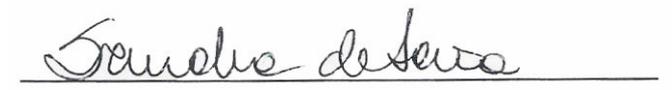
BANCA EXAMINADORA



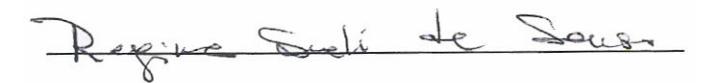
Prof^ª. Dra. Maria José de Faria Viana
Orientadora: Universidade Católica de Goiás



Profa. Dra. Potyara Amazoneida P. Pereira.
Titular, Universidade de Brasília (UnB)



Profa. Dra. Sandra de Faria
Titular, Universidade Católica de Goiás (UCG)



Profa. Dra. Regina Sueli de Sousa (suplente)
Suplente, Universidade Católica de Goiás (UCG)

À memória do meu pai, José Milo de Carvalho, cuja determinação e hombridade continuam vivas e presentes.

À minha mãe, Helena, pela lucidez e coragem.

A meu amado e querido esposo, João Batista, companheiro de todos os momentos. A nossa história é a marca da possibilidade da construção coletiva.

E, em especial, a minha amada e querida filha Ana Clara, que, em sua doçura infante, alimenta a minha persistência para concluir mais essa etapa da vida.

Às crianças e adolescentes brasileiras que, historicamente, sofrem as conseqüências de uma sociedade marcada pela injustiça social.

Se não fazemos nada, estamos condenados; se atuamos não temos nenhuma segurança de vencer, mas temos uma possibilidade [...]. Toda tentativa de solução individual, parcial, fragmentada, descontínua para essas tremendas ameaças que se observam está, desde o início, condenada ao fracasso. A única possibilidade está na ação coletiva; democrática [...]. Essa é a orientação que devemos adotar para resolver a crise da humanidade.

Ernest Mandel.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela possibilidade de viver com as pessoas que mais amo.

À minha orientadora, professora Doutora Maria José de Faria Viana, pela orientação competente e segura, pela relação de respeito sempre estabelecida, e pelo rigor teórico e éticopolítico.

Às professoras doutoras, Potyara Amazoneida P. Pereira, Sandra de Faria e Regina Sueli de Sousa, pelas contribuições apresentadas, pelas reflexões realizadas durante o exame de qualificação e pela disposição em participar da defesa desta dissertação.

Ao Programa de Mestrado do Departamento de Serviço Social da Universidade Católica de Goiás (SER/UCG), aos professores e aos colegas da primeira turma de Mestrado em Serviço Social, em especial, à Ana Maria Trindade, pela amizade, e a minha grande amiga, Neusa Maria de Paula Mendonça, pela carinhosa convivência.

Aos colegas trabalhadores do Centro de Atenção Psicossocial – Caps Beija-flor, pelo apoio e compreensão .

À importante contribuição dos conselheiros tutelares, ex-conselheiros, e representantes de entidades e instituições governamentais e não-governamentais.

À amiga, Omarí Martins Ludovico, pela importância que representa na minha formação acadêmica, em minha vida, pela sincera amizade, incentivo e apoio, sempre acreditando na possibilidade do crescimento intelectual.

Às amigas assistentes sociais, Rosa Helena de Paula Parreira e Mônica Mendes Maranhão, ambas com histórias vinculadas ao campo da infância e juventude.

À professora Darci Costa, pela cuidadosa revisão.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	9
LISTA DE FIGURAS.....	11
LISTA DE TABELAS.....	12
RESUMO.....	13
ABSTRACT.....	14
INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO I. CIDADANIA E DEMOCRACIA NO BRASIL: UM PROCESSO DE CONSTRUÇÃO.....	25
1.1 Cidadania e democracia: concepção e historicidade.....	25
1.1.1 Cidadania e democracia no Brasil: construção histórica.....	35
1.2 Direito e política social: dever cívico e ético-político.....	43
1.3 Sistema de proteção social no Brasil: trajetória e contextualização histórica da política social.....	51
CAPÍTULO II. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA): HISTÓRIA, CONQUISTAS E DESAFIOS.....	65
2.1 Infância e adolescência no Brasil: breve resgate histórico.....	65
2.1.1 Crianças e adolescentes no Brasil colônia e império.....	65
2.1.2 Crianças e adolescentes no Brasil República.....	68
2.1.3 Movimentos e organizações sociais em defesa dos direitos da criança e do adolescente: protagonismo político.....	74
2.2 O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA): abordagem sócio-histórica.....	78
2.3 Criação dos conselhos tutelares no Brasil: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) como princípio norteador.....	83
CAPÍTULO III. OS CONSELHOS TUTELARES NO BRASIL E EM GOIÂNIA	89
3.1 Ética, história e direitos.....	89
3.2 Conselhos Tutelares no Brasil: conhecendo a realidade.....	96
3.3 Criação da cidade de Goiânia-GO: contexto de expansão e mudanças sociais, políticas e econômicas.....	102

3.4 Conselhos Tutelares em Goiânia: caracterização e gestão	105
3.5 Conselhos Tutelares no exercício da democracia participativa	115
CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	150
ANEXOS	157
ANEXO I. Caracterização dos CTS por Região	158
ANEXO II. Roteiro para Entrevista com Representantes de Entidades e Organizações Governamentais e Não-Governamentais	168
ANEXO III. Roteiro para Entrevista com Conselheiros E Ex-Conselheiros Tutelares	169
ANEXO IV. Questionário	170
ANEXO V. Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	177

LISTA DE SIGLAS

CANG	Colônia Agrícola Nacional de Goiás
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CEATS	Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor
CEDCA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMDCA	Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONTAG	Confederação dos Trabalhadores da Agricultura
CT	Conselho tutelar
DCA	Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FECAD	Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-estar do Menor
HC	Hospital das Clínicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEB	Movimento de Educação de Base
MEC	Ministério da Educação
MNDH	Movimento Nacional dos Direitos Humanos
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MP	Ministério Público
MTIC	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
NECASA	Núcleo de Estudos e Coordenação de Ações para a Saúde do Adolescente

ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PEA	População economicamente ativa
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNCFC	Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SEDH	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social (Goiânia)
SEPLAN	Secretaria de Estado de Planejamento
SGD	Sistema de Garantias dos Direitos da Criança
SIPIA	Sistema de Informação para a Infância e Adolescência
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
UCG	Universidade Católica de Goiás
UFG	Universidade Federal de Goiás
UNICEF	Fundo das Nações Unidas da Infância
SEDH/PR	Secretaria Especial de Direitos Humanos/ Presidência da República
RMG	Região Metropolitana de Goiânia

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Prioridade no atendimento às crianças e adolescentes do município, assegurado por políticas públicas	97
Figura 2: Mapa geográfico – regionalização de Goiânia	108
Figura 3: Quadro geral de participação dos conselheiros tutelares na pesquisa – Goiânia-GO.	109
Figura 4: Conselhos Tutelares: participação de homens e mulheres	109
Figura 5: Participação dos conselheiros por faixa etária	110
Figura 6: Nível de escolaridade dos conselheiros tutelares (em percentuais)	110
Figura 7: Conselheiros vinculados a entidades/conselhos que atuam na área de proteção social à criança e ao adolescente	112
Figura 8: Condições de conservação do espaço físico dos Conselhos Tutelares de Goiânia-GO	116
Figura 9: Condições de privacidade do espaço físico do Conselho Tutelar	117
Figura 10: Instalação e equipamentos de trabalho dos Conselhos Tutelares	118
Figura 11: Existência de veículo automotivo nos Conselhos Tutelares	119
Figura 12: Excesso de demandas dificulta ou não o atendimento no Conselho Tutelar	122
Figura 13: Interferências político-partidárias nos Conselhos Tutelares	127
Figura 14: Participação efetiva da comunidade nas eleições de conselheiros tutelares	128
Figura 15: Participação dos conselheiros tutelares em movimentos, organizações sociais e partidos políticos	130
Figura 16: Os Conselhos Tutelares como espaço de exercício da democracia direta e participativa	131
Figura 17: Conhecimento e participação efetiva da comunidade circunscrita à territorialidade dos CTs de Goiânia-GO	132
Figura 18: O Conselho Tutelar como espaço de complementação da sociedade civil às ações do Estado no exercício da democracia representativa ..	134
Figura 19: Avaliação do Estatuto da Criança e do Adolescente como lei avançada	138
Figura 20: Proteção integral à criança e ao adolescente assegurada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente	139
Figura 21: Estruturação das entidades e organizações que atuam em defesa dos direitos da criança e adolescente, conforme preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente.	139
Figura 22: Conhecimento aprofundado do Estatuto da Criança e do Adolescente	141
Figura 23: Ocorrência de mudanças substanciais na realidade das crianças e adolescentes no município de Goiânia-GO.	143

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Circunscrição geográfica de atuação dos Conselhos Tutelares de Goiânia-GO	107
Tabela 2: Incidência de casos de violação de direitos com maior representatividade apresentados aos Conselhos Tutelares de Goiânia-GO	121
Tabela 3: Eleições de conselheiros tutelares – 2006 e 2007	125
Tabela 4: Eleições de conselheiros tutelares (primeiros colocados) 2006 e 2007	126

RESUMO

Neste trabalho define-se a caracterização geral dos Conselhos Tutelares (CTs) em Goiânia-GO e se investiga a atuação desses conselhos. Este estudo elegeu como unidade de análise os CTs, por entendê-los como legítimas instâncias responsáveis pelo zelo dos direitos da criança e do adolescente no município. Objetiva-se traçar o perfil profissional e socioeconômico dos conselheiros tutelares, e se analisa a dinâmica interna apresentada pelos CTs. Identificam-se as condições de funcionamento, competências, legitimidade política e a maior incidência das demandas apresentadas, em um contexto de negação dos direitos sociais e de contínua violação dos direitos da criança e do adolescente. Leva-se em conta que os CTs têm, nos preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o princípio norteador de suas ações e que a criação dos CTs está prevista em seu título V, artigo 131. O ECA é compreendido como resultado da luta coletiva de setores mobilizados da sociedade civil (Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR, Movimento Nacional dos Direitos Humanos – MDH, e outros), em defesa dos direitos da criança e do adolescente, e como parte de um amplo processo de esforços, ações e embates na construção da *democracia participativa* e da *cidadania ampliada*. A pesquisa realizada revelou que, apesar dos avanços e conquistas, alguns CTs de Goiânia-GO estão se distanciando do compromisso ético-político, como guardiões dos direitos de segmentos em situação de risco e de vulnerabilidade social. Entende-se que essa condição vulnerável resulta de uma desumana e desigual concentração de renda que expõe, fragiliza e penaliza centenas de famílias de baixo poder aquisitivo que, pela própria situação de pobreza (extrema ou relativa), não têm poder de vocalização para fazer valer seus direitos ante o poder público. Esses conselhos, no entanto, estão em contínuo risco de se tornarem tutelados pelo executivo municipal, que, por seu turno, não tem assumido como prioridade o zelo pelos direitos das crianças e adolescentes no município. Esses processos têm produzido uma grande lacuna no campo dos direitos, especialmente entre o que é *legal* (direito assegurado em lei) e a *situação real* (direito negado), em Goiânia. Por fim, tem-se como horizonte a consolidação dos direitos de cidadania desses segmentos, que a sociedade civil deve mobilizar-se para garantir a efetividade dos mecanismos de controle democrático, incluindo a atuação dos CTs. Espera-se que a sociedade civil goianiense fortaleça os CTs, à luz dos princípios do ECA, compreendendo-os como instâncias de construção da democracia participativa.

Palavras-chave: Conselhos Tutelares, Estatuto da Criança e do Adolescente, Democracia Participativa, Cidadania, Direitos.

ABSTRACT

This work sets up a general characterization of the Guardianship Councils (CTS) in Goiânia-GO and it investigates the actions of such boards. This study chose as the empirical unit CTS, by understanding them as legitimate bodies responsible for care of the rights of children and adolescents in the municipality. The goal is to delineate the professional and socio-economical profile and to exam the internal dynamics provided by CTS. It identifies the operation, expertise, political legitimacy and greater incidence of the demands made in a context of denial of social rights and continued violation of the rights of children and adolescents. It takes into account that the CTS have the precepts of the Statute of Children and Adolescents (ACE), the guiding principle of his actions and that the creation of the CTS is scheduled in its title V, 131. The ECA is understood as the result of collective struggle of mobilized sectors of civil society (National Movement of Street Boys and Girls, National Movement for Human Rights and others), in defending the rights of children and adolescents, as part of a broad process of efforts, actions and disputes in the construction of democracy and extended citizenship. The survey conducted revealed that, despite the advances and achievements, some of CTS in Goiânia-GO are away from ethical and political commitment as guardians of the rights of the segments at risk and social vulnerability. It is understood that this condition results from a vulnerable inhuman and unequal concentration of wealth that exposes, weakens and penalizes hundreds of families of low purchasing power which, by the situation of poverty (extreme or relative), have no power to enforce the vocalization of their rights before the authorities. Such Councils, however, are in continuous danger of being protected by the municipal executive, which in turn is assumed as a priority the zeal for the rights of children and adolescents in the municipality. These processes have produced a great gap in the field of rights, especially between what is legal (rights guaranteed by law) and situation (right denied) in Goiânia. Finally, having as the horizon the consolidation of citizenship rights of these segments, it is understood as one of the challenges that civil society must mobilize itself to ensure effectiveness of the mechanisms of democratic control, including the performance of CTS. It is expected that civil society strengthen the CTS, in the light of the principles of the ECA, including them as instances of building participatory democracy.

Key-words: Guardianship Councils, Statute of the Child and of the Adolescent, Participatory Democracy, Citizenship, Rights.

INTRODUÇÃO

No Brasil, a década de 1980 foi marcada por mudanças significativas no contexto de sua contraditória realidade sócio-histórica e política. A Constituição federal de 1988 (BRASIL, 1988) é considerado um importante marco legal nesse contexto, por apresentar em seu texto constitucional profundos avanços no que se refere aos direitos sociais. Seus preceitos constitucionais expressam a materialização das lutas históricas de movimentos e organizações sociais que demonstraram acúmulo de lutas em sua trajetória política, em defesa de uma sociedade menos desigual, em que as coletividades tenham acesso aos bens e serviços sociais e à riqueza por ela produzida.

A política de assistência social articulada às demandas políticas sociais tornou-se responsável pela concretização dos direitos de segmentos vulneráveis, tais como crianças e adolescentes e suas famílias, com base no conjunto de garantias legais. O parâmetro legal para promover essa segurança foi o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/90, criada em 11 de julho de 1990 (BRASIL, 1990), com a regulamentação do art. 227 da Constituição federal, fundamentado na Declaração Universal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A aprovação do ECA objetivou a substituição da doutrina jurídica disciplinar, ou seja, de situação irregular presente no extinto Código do Menor (BRASIL, 1979), que dispunha sobre a assistência, proteção e vigilância restrita a menores pobres, para a doutrina da proteção integral. Com base nessa doutrina, toda criança e adolescente, independentemente da classe social, etnia e religião, passou a ter, de acordo com a lei, o mesmo tratamento, com prioridade absoluta no atendimento sempre que se sentir ameaçada e/ou violada em seus direitos.

É importante ressaltar que o ECA não foi simplesmente criado por um grupo de juristas e nem apenas pelos legisladores. Sua elaboração é fruto de uma luta coletiva, em que a sociedade civil organizada se mobilizou em defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil. Com base no ECA, o Estado e a sociedade “reconhecem a criança e o adolescente como cidadão, garantem a efetivação de seus direitos, estabelecem uma articulação do Estado com a sociedade na operacionalização da política para a infância, com a criação dos Conselhos de Direitos, Tutelares e Fundos geridos por esses Conselhos” (FALEIROS, 1995, p. 90).

A promulgação da Lei nº 8.069/90 (ECA) insere-se em um contexto de implantação da diretriz da descentralização das políticas públicas no Brasil. Vincula-se especificamente, às medidas de proteção integral à criança e ao adolescente, construindo uma nova relação entre Estado e sociedade civil. Nessa forma de gestão, o poder deixou de ser centralizado no âmbito do Estado e passou para a instância local, culminando no processo de municipalização das políticas direcionadas à criança e ao adolescente.

Interessa particularmente a este estudo, o que dispõe o Título V do ECA que trata da definição jurídica do Conselho Tutelar (CT), em seu artigo 131: “o Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei” (BRASIL, 1990). Percebe-se que as mudanças ocorridas foram substanciais. Os CTs assumem um importante papel, como expressão legítima da participação popular, tendo em vista a possibilidade do exercício direto da democracia representativa. Os membros do CT são eleitos pela sociedade, com a responsabilidade de zelar pelos direitos da criança e do adolescente.

Após a revisão bibliográfica, constatou-se que a atuação dos CTs nos municípios evidencia o grau de complexidade dessas instâncias para operacionalizarem medidas de proteção integral. Os CTs atuam no complexo campo da correlação de forças entre sociedade civil e Estado e a situação específica dos CTs, em Goiânia, não é diferente¹.

Entende-se como relevante o estudo da atuação desses CTs por possibilitar a análise dos mecanismos e medidas que envolvem a participação de segmentos da sociedade organizada para garantir direitos da criança e do adolescente. Este tema evidencia, ainda, os desafios e as fragilidades do processo em curso. Com base na revisão bibliográfica, percebeu-se ainda que, apesar da existência de amplos estudos especializados sobre a implantação e implementação do ECA existem poucos trabalhos de pós-graduação *stricto sensu* sobre a atuação e a dinâmica interna dos CTs, especialmente no município de Goiânia.

Dessa forma, por apresentar-se como social e cientificamente relevante, a temática apresentada nesta dissertação adota como objeto de estudo a atuação dos Conselhos Tutelares (CTs) no município de Goiânia, no sentido de zelar pelos

¹ No município de Goiânia, existem, atualmente, seis Conselhos Tutelares e cada um é formado por cinco conselheiros.

direitos da criança e do adolescente. Pretende-se identificar as tensões e as contradições existentes entre as proposições legais e a baixa efetivação dos CTs como instâncias que têm como atividade-fim contribuir para a efetivação do exercício da cidadania, especialmente como guardiões dos direitos das crianças e adolescentes, em uma perspectiva sócio-educativa e ético-política.

Desde a década de 1980, desenvolvo trabalhos sócio-educativos. Inicialmente esta experiência profissional deu-se no campo e, posteriormente, no meio urbano, com crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados e/ou ameaçados. Ao optar pelo curso superior de Serviço Social, tive como objetivo o aprofundamento teórico-analítico e científico tendo em vista a qualificação profissional necessária para essa intervenção. Após a conclusão do curso de graduação, continuei trabalhando na implementação e execução da política pública de assistência social, em especial, com recorte na atenção à criança e ao adolescente. Posteriormente, no Curso de Especialização em Serviço Social (UCG), elaborei projeto de pesquisa relativo à análise da criação e trajetória dos Conselhos Tutelares no município de Goiânia².

Para investigar a atuação dos CTs no sentido de zelar pelos direitos da criança e do adolescente em Goiânia, com o título - Conselhos Tutelares (ou tutelados?): a experiência no município de Goiânia – 1993 a 2008 - o presente estudo retomou o início da década de 1990, quando o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foi aprovado, conforme já anunciado, como resultado de um longo processo de lutas e articulações entre movimentos e organizações sociais, garantindo no texto constitucional a proteção integral à criança e ao adolescente no Brasil. No ano de 1991, aprovou-se a lei municipal que criou os CTs em Goiânia-GO (GOIÂNIA, 1991). Contudo, apenas em 1993 iniciou-se o processo de escolha dos primeiros conselheiros por meio de eleições diretas. Essa constatação histórica levou à problematização do objeto da forma que se segue.

A literatura especializada, tomada como referência bibliográfica por este trabalho, aponta a necessidade de problematizar as dificuldades e os desafios que se impõem à gestão e à operacionalização dos Conselhos Tutelares (CTs), tanto em seu desenho institucional mais geral como em relação à sua atuação,

² Esta dissertação, ora apresentada ao Curso de Mestrado em Serviço Social, do Programa de Pós-graduação em Serviço Social/Departamento de Serviço Social da Universidade Católica de Goiás (SER/UCG) é expressão de parte dessa trajetória de trabalho, estudo e reflexão, como assistente social e como pesquisadora nesta área.

representatividade política, função mediadora, tendências, competências e atribuições específicas, em particular no município de Goiânia. Este estudo, com base no que preconiza o artigo 131 do ECA, reafirma seu entendimento sobre a natureza e a função dos CTs como instâncias autônomas da sociedade civil e como legítimos espaços responsáveis pelo zelo, denúncia, acolhimento de demandas e redução dos índices de violação dos direitos de cidadania de crianças e adolescentes. A rigor, os CTs funcionam com base em denúncias de violação aos direitos das crianças e adolescentes previstos no ECA e no acolhimento dessas denúncias, que se transformam em legítimas demandas sociais. Esta é a concepção de Conselho Tutelar que orienta este trabalho.

Entende-se que muitas distorções ocorridas em relação às funções citadas, decorrem de os CTs atuarem na tensão gerada por sua própria função de mediação de situações de conflito que, por seu turno, envolvem complexas relações nos espaços *micro*, quais sejam, entre pais e filhos, marido e mulher, vizinhos, pais e namorados/companheiros, avós, professores e alunos, e outros sujeitos sociais vinculados diretamente ao cotidiano das crianças e adolescentes. Os CTs interagem diretamente com crianças, adolescentes e suas famílias, o que por si só supõe uma formação pessoal dos conselheiros, do ponto de vista civil e ético-político, compatível com o desenvolvimento e a capacidade de apontar soluções para ações com esse grau de complexidade.

Como fator agravante, sabe-se que os CTs não lidam apenas com questões geradas no âmbito dos referidos microespaços. Atuam também, com questões genéricas nos macroespaços da sociedade que atingem o coletivo das relações sociais.

A indefinição e a invisibilidade de suas funções e competências, apesar de explicitadas nos termos da lei (ECA), ainda são objeto de análise entre estudiosos da área, a exemplo das análises apresentadas por Kaminski (2005) e Garrido (2005) que se posicionam no tocante às competências, atribuições e alcance das ações dos CTs.

Para Kaminski (2005, p. 83), os CTs devem priorizar em sua atuação, tanto as ações preventivas nos microespaços, como “a proteção social coletiva e difusa” nos macroespaços, de forma complementar. Assim, devem agir como órgãos de fiscalização com o objetivo de zelar e monitorar se a família, a sociedade, a comunidade e o poder público estão assegurando, com absoluta prioridade, a

efetivação dos direitos de cidadania das crianças e dos adolescentes em sua área de jurisdição. Nesses termos, Kaminski (2005) entende os CTs não apenas como órgãos executores de atendimento, proteção e/ou como instâncias formuladoras de políticas públicas. A seu ver, além da função de monitoramento das ações da família e da comunidade, bem como de promoção de encaminhamentos dos casos individuais, os CTs têm como competência, sobretudo, participar de fóruns da sociedade civil, divulgar a doutrina de proteção integral preconizada pelo ECA, mobilizar a comunidade e a sociedade, gerando mudanças na cultura política e de direito, na visão e no comportamento dos sujeitos nessas esferas, na defesa da importância e da necessidade de assegurar os direitos de cidadania desses segmentos. Ainda sobre a abrangência da dimensão política presente na atuação dos CTs no município, Kaminski (2005) ressalta, dentre outras atribuições, a função política de exigir responsabilidades das entidades, pressionando as estruturas econômicas e sociais de poder, além de assessorar o poder executivo local (a exemplo da proposição de ampliação da proposta orçamentária destinada à área da criança e do adolescente em Goiânia). Outra função importante, contida nos relatórios das Conferências Municipais da Assistência e dos Direitos da Criança e do Adolescente, consiste na produção de indicadores, apresentados ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) apontando carência de políticas públicas no município, necessidade de maiores investimentos financeiros na área da proteção infanto-juvenil dentre outras proposições. Trata-se, evidentemente, de um posicionamento político e sócio-jurídico relativo ao cumprimento de exigências vinculadas a normas constitucionais que visam assegurar, sobretudo, o exercício da democracia participativa, categoria central para esse debate, e entendida como complemento da dimensão formal-representativa na consolidação dos direitos.

Na compreensão de Garrido (2005), ao apresentar outra concepção dos CTs, baseando-se na concepção de Kaminski, essas instâncias são, por excelência, órgãos executores de atendimento e proteção. Como instâncias formuladoras de políticas públicas destinadas à efetivação dos direitos individuais e sociais, a seu ver, esses conselhos devem interpretar as aspirações e as necessidades da comunidade, expressas na forma de demandas individuais, familiares e/ou coletivas. Garrido (2005) assinala ainda, como competência dos CTs, um trabalho de articulação em rede, e em defesa de políticas públicas a serem desenvolvidas pelos

demais órgãos integrantes da doutrina de proteção integral, quais sejam, Ministério Público e Conselho Municipal de Direitos, no trato de diferentes temáticas específicas, seja em relação ao problema de exploração do trabalho infantil, seja de acompanhamento dos casos de evasão escolar, seja de garantia de vagas no ensino fundamental, seja denúncia de exploração e abuso sexual de crianças e adolescentes, de tráfico ou prostituição infantil. Ademais, entende que o registro de experiências exitosas notificadas por todo o país (como resultantes dessa articulação dos CTs em rede) tem apontado como saída e como possibilidade concreta, a assinatura de acordos de cooperação mútua dos CTs com distintos órgãos públicos e /ou organizações não-governamentais (ONGs) envolvidos diretamente com essa problemática.

Somado à abrangência e à complexidade das ações dos CTs em espaços *micro e macro*, e à trama de complexas mediações, há um outro aspecto contraditório a ser analisado, qual seja: os CTs interagem em ambientes bastante diversos e sob certas condições que se caracterizam como potencialmente limitadoras de sua atuação. São eles: recursos deficitários em relação à estrutura física, financeira e humana, (confirmados empiricamente pela pesquisa de campo realizada por este estudo), a própria tensão existente no acolhimento das demandas sociais, a precariedade na formação dos conselheiros, a crise de legitimidade política e, por fim, o ambiente subjetivo referente à necessária competência para implementar medidas de resolutividade. Muitas vezes, a combinação desses fatores, em situações concretas, tem limitado a aplicação e o acompanhamento de medidas de caráter sócioeducativo, técnico-administrativo e /ou de intermediação dos CTs para a atuação dos órgãos públicos. Na implementação dessas medidas evidenciam-se interesses distintos que interferem diretamente na garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

O papel exercido pelos CTs, quando concretizado com êxito, é fundamental para o aprimoramento de sua gestão, para o reconhecimento de suas ações e para a superação de sua crise de legitimidade política. No entanto, os resultados advindos de uma ausência ou ineficaz atuação dessa mediação política geram inúmeras distorções referentes às reais funções e competências dos CTs, desviando-os de suas atribuições específicas no campo da consolidação dos direitos de cidadania desses segmentos.

Do exposto, algumas questões tornam-se relevantes para esta análise, a saber:

- a) até que ponto a atuação dos CTs em Goiânia, como legítimos canais de mediação e de acolhimento de demandas sociais, contribuem para a democratização do exercício do poder e para o alargamento do horizonte da democracia direta e participativa no município?
- b) a atuação dos Conselhos Tutelares no município de Goiânia, conforme previsto em legislação específica (ECA), expressa a participação democrática da sociedade?

Elegeram-se como categoria analítica central deste estudo a democracia participativa. Como escolha metodológica, esta dissertação privilegiou a identificação das contradições presentes entre as proposições legais e a pouca efetivação dos CTs como instâncias que contribuem para o exercício da cidadania em bases democráticas. O método de análise escolhido possibilita apreender o fenômeno em sua essência, com base em suas múltiplas determinações, nexos internos e mediações históricas. Essa escolha possibilita, ainda, ir além da aparência e da imediatez do fenômeno analisado. Enfim, este estudo privilegia a análise e compreensão dos CTs como complexas instâncias de controle democrático e como mecanismos que permitem o exercício da democracia participativa em contextos de contínuo confronto com o poder formal. Portanto, constitui objetivo geral desta dissertação analisar a atuação dos Conselhos Tutelares no município de Goiânia, na perspectiva do zelo dos direitos de cidadania das crianças e dos adolescentes, à luz dos preceitos legais do ECA.

São objetivos específicos: identificar e traçar o perfil sócio-econômico e cultural dos Conselheiros Tutelares; analisar as condições de funcionamento no que se refere à infraestrutura, competências e legitimidade dos CTs para o atendimento às demandas relativas à proteção dos direitos das crianças e adolescentes; identificar as demandas apresentadas aos Conselhos Tutelares e a tensão gerada por sua própria função de zelar pelos direitos das crianças e adolescentes; conhecer o nível de interação estabelecido entre os CTs e os ambientes potencializadores e limitadores de sua atuação; analisar em que medida as ações dos Conselhos Tutelares têm alcance para apontar as carências no atendimento às crianças e adolescentes como prioridade absoluta, bem como interferir, por meio do controle democrático, na definição e implementação de políticas públicas que assegurem essa prioridade.

Com base nas constatações e nos objetivos sobre a natureza do fenômeno a ser estudado, foi possível estabelecer algumas hipóteses e/ou suposições.

Pressupõe-se que a gestão dos CTs, em vez de assegurar as articulações entre distintos órgãos e ONGs, tendo em vista a garantia dos direitos de cidadania, fortalece a prática do paralelismo e da superposição das ações, além de gerar tensões e de fragilizar ainda mais os CTs, potencializando os efeitos dos ambientes limitadores que interferem na precariedade de sua atuação.

Há indícios, também de que os Conselhos Tutelares, no município de Goiânia, têm como foco de sua atuação, a proteção e o zelo dos direitos das crianças e dos adolescentes, marcadamente tutelada pelo poder executivo municipal e pelo legislativo. Associada a essa suposição, outra questão é que a frágil articulação em rede existente em Goiânia e o processo de constituição e implementação dos Conselhos Tutelares são processos ainda não suficientes para garantir o cumprimento das normatizações previstas no ECA, que buscam assegurar os direitos de cidadania por meio da participação ativa de segmentos da sociedade.

Um outro pressuposto é que a crise de legitimidade política, a fragilidade das competências dos CTs, a precariedade de sua atuação e os efeitos restritivos de suas ações, decorrentes dos ambientes limitadores, são dimensões reveladoras do descaso de gestores públicos e de setores da sociedade, e da baixa efetividade das políticas públicas e dos direitos sociais na área da criança e do adolescente no município.

Vinculada a essas suposições, destacam-se algumas questões: a categoria democracia participativa e direta, exercida pelos conselheiros-membros dos CTs em Goiânia, dispõe de um estatuto sócio-jurídico e ético-político capaz de promover mudanças substantivas na cultura de zelo pelos direitos da criança e do adolescente e de suas famílias? Essas mudanças têm força moral e ética (normativa e descritiva) para conter atos de poder autoritário contra a dignidade humana desses segmentos e reduzir os índices de violação dos direitos de cidadania desses segmentos? Pode haver superação da crise de legitimidade que reduz a força política dos conselhos tutelares no município, conferindo maior visibilidade às suas ações?

A somatória desses fatores indica a ausência de reconhecimento do princípio da democracia direta e participativa e do conceito de liberdade com igualdade positiva, no trato das necessidades sociais básicas desses segmentos e de suas famílias. Prevalece a defesa liberal do princípio da democracia formal e

representativa, vista por muitos como suficiente e satisfatória, porque fundamentada em princípios neoliberais de negação dos direitos sociais, e não na dimensão participativa da sociedade, em parâmetros públicos e democráticos.

Para este estudo, fez-se necessário trabalhar com abordagens quantitativas e qualitativas de forma complementar, o que permite compreender a efetivação da Lei nº 8.069/90 (ECA. BRASIL, 1990) e o atendimento às contínuas demandas apresentadas aos CTs. A investigação foi realizada em seis Conselhos Tutelares no município de Goiânia, situados nas regiões: Leste, Norte, Oeste, Sul, Noroeste e Campinas.

Como instrumentos e técnicas de coleta de dados utilizou-se a análise documental, questionários e entrevistas e observação participante. Foram colhidas informações diretamente com os conselheiros, gestores e representantes da sociedade civil, ex-conselheiros, representantes do CMDCA, do Ministério Público, do Juizado da Infância e Juventude e representantes dos trabalhadores dos CTs. O grupo de colaboradores da pesquisa foi abordado por meio de questionários e entrevistas. Como fontes secundárias, foram utilizados relatórios, regimento interno, dentre outros.

O questionário aplicado foi respondido por 83,3% dos conselheiros dos seis CTs, ou seja, em um universo de 30 conselheiros, 25 aceitaram respondê-lo. As entrevistas foram realizadas com base no critério de cálculo proporcional de amostragem, em um total de 11.

Para uma melhor compreensão de sua formatação final, este trabalho está organizado em três capítulos.

O primeiro trata da concepção e historicidade das categorias analíticas de cidadania e democracia como processo em construção, incluindo o debate referente ao binômio direito e política social, bem como a trajetória das políticas sociais brasileiras e a contextualização histórica do sistema de proteção social no Brasil, explicitando o padrão de proteção social pública preconizado pela Constituição Federal brasileira de 1988.

O segundo capítulo privilegia um breve resgate histórico da infância e da adolescência no Brasil (Colônia, Império e República), bem como a análise sócio-educativa e jurídico-pedagógica do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), ressaltando a dimensão histórica, a força organizativa e o protagonismo dos sujeitos

políticos envolvidos nas lutas por direitos, bem como o papel e as competências institucionais dos CTs ao adotarem o ECA como princípio orientador de suas ações.

No terceiro e último capítulo é apresentada a realidade dos CTs no Brasil, a configuração e a dinâmica interna presentes na atuação dessas instâncias no município de Goiânia, no contexto de expansão e mudanças sociais, políticas e econômicas. Esse capítulo apresenta uma caracterização geral dos CTs, do município de Goiânia, com destaque para o perfil de gestão e para os desafios do exercício da democracia participativa. Privilegiou-se a apreensão dos CTs em sua configuração atual na perspectiva da construção da cidadania de centenas de crianças e adolescentes que constituem a população infanto-juvenil de Goiânia-GO.

Nas considerações finais são apontadas algumas tendências contemporâneas e perspectivas apreendidas do ponto de vista teórico e empírico, com base nos dados da pesquisa e no estudo realizado sobre a atuação dos CTs no município de Goiânia.

CAPÍTULO I

CIDADANIA E DEMOCRACIA NO BRASIL: UM PROCESSO DE CONSTRUÇÃO

1.1 Cidadania e democracia: concepção e historicidade

Em contexto de afirmação da retórica neoliberal de negação do papel regulador do Estado e das políticas públicas como mecanismos concretizadores de direitos sociais, o aprofundamento do debate acerca dos conceitos de democracia e cidadania, torna-se um imperativo ético e político. No Brasil, um olhar sobre a origem, desenvolvimento e configuração histórica desses termos aponta algumas tendências contemporâneas³.

Inicialmente, é preciso reafirmar que este estudo entende essas duas categorias (democracia e cidadania) como categorias históricas e analíticas complexas, considerando que tanto a democracia como a cidadania não são conceitos prontos e acabados, uma vez que estão em permanente construção, reconstrução e atualização o que requer, como entende Coutinho (1997, p. 146), “uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, pelas classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração”. Trata-se, a seu ver, da “capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado”. (p.146)

Para falar de democracia e cidadania, é necessário retomar, na história, a concepção e o desenvolvimento desses dois termos na Grécia Antiga. Segundo Coutinho (1997), para Aristóteles o “homem é um animal político”. A palavra político designava, na Grécia antiga, o cidadão, homem livre que podia e tinha condições de participar dos debates e das decisões políticas em praça pública (ou ágora), da cidade (pólis). Portanto, o político era o cidadão habitante e partícipe dos destinos

³ Para um maior aprofundamento, foram tomadas como referência as análises de autores que estudam essas categorias, tais como Coutinho (1997), Carvalho (2001), Duriguetto (2007), Pereira (2000 e 2002), Chauí (2005), Pisón (2004), Barbalet (1989), Gough (1979), dentre outros.

da cidade. Naquele contexto os termos político e cidadão guardavam equivalência. Como afirma Coutinho (1997), lendo Aristóteles⁴, cidadão “era todo aquele que tinha o direito (e, conseqüentemente, também o dever) de contribuir para a formação do governo, participando ativamente das assembléias onde se tomavam as decisões que envolviam a coletividade e exercendo os cargos que executavam essas decisões” (p.146-147). Indiscutivelmente, privilegiou-se na construção da democracia grega, a dimensão política da vida social (cidadania política).

Na Grécia antiga, portanto, toda ação ativa e participativa dos cidadãos referente ao crescimento, desenvolvimento e sustentabilidade da cidade (pólis) constituía o que se designava como democracia. Naquele cenário, os termos democracia e cidadania vinculavam-se como duas categorias indissociáveis e articuladas e expressavam o conjunto das ações dos cidadãos (debates, decisões, trabalhos, etc), em favor da cidade.

No contexto de surgimento dos termos democracia e cidadania, constata-se um aspecto importante. A sociedade grega era escravista e a formação da cidade, ao mesmo tempo em que possibilitava a participação de homens livres, excluía grande parte da população do acesso à cidadania, pois mulheres, estrangeiros, escravos e crianças, não tinham direito de participar, viver e exercer a cidadania, e, portanto, o exercício da democracia não era pleno, uma vez que era restrito a uma pequena parcela da população. Para Coutinho (1997, p.147), a população excluía constituía “mais de três quartos da população adulta ateniense”⁵, o que configurava uma sociedade com acentuados níveis de exclusão social e desigualdade em relação à participação dos cidadãos gregos.

Após a decadência da sociedade grega e de um período de supressão da cidadania, como analisa Comparato (1993), houve um ressurgimento da concepção de vida política fundada na liberdade entre iguais na sociedade, semelhante ao modelo de democracia e de cidadania preconizado pela civilização grega e, depois, pela greco-romana. Conforme análise anterior, nessas duas sociedades, apenas uma minoria burguesa gozava de direitos políticos, o que reafirma a noção de direitos individuais próprios não derivados de grupo social. Restabeleceu-se a

⁴ As contribuições de Aristóteles marcaram e ainda marcam o pensamento político contemporâneo, à medida que distinguem três formas de governo: a democracia (governo do povo e de todos os cidadãos que gozam dos direitos de cidadania), a monarquia (governo de apenas um), e aristocracia (governo de poucos).

⁵ Alguns autores afirmam que estavam ausentes do exercício da cidadania quase 90% por cento da população

concepção de cidadania política reconhecendo-se que os direitos naturais deveriam ser respeitados também pelo Estado. Àquela época, destacava-se também a idéia de correlação entre direitos e o princípio da universalidade.

No contexto de final do século XIX, estabeleceu-se o debate que resultou na primeira Declaração dos Direitos do Homem (1789), fundamentada e sob influência de duas correntes. De um lado, Locke (*apud* BOBBIO, 2000) afirmava que os direitos fundamentais deveriam atingir todos os cidadãos, independentemente do lugar e da época, mesmo que não fossem reconhecidos pelo Estado. De outro, sob influência de Rousseau (1999), outros pensadores compreenderam que, no estado civil, ao contrário do estado da natureza, a lei deveria fixar os direitos como expressão da vontade geral. Rousseau defendia como ideal de justiça e de virtude o momento em que os bons cidadãos fossem iguais perante a nação.

A Declaração de 1789 ainda estava distante de uma concepção de justiça social compatível com o exercício da democracia direta e descentralizada, acalentada pelos ideais revolucionários republicanos, isto é, de abolição de todas as restrições e desigualdades sociais que marcaram aquele contexto. Para Duriguetto (2007), o avanço dos postulados do liberalismo clássico esvaziou o conceito e a doutrina de Rousseau fazendo com que a cidadania deixasse “de ser sinônimo da afirmação de uma igualdade substantiva e da efetiva soberania popular, para tornar-se apenas a afirmação de determinadas ‘regras do jogo’ de natureza formal” (p. 12). Para a democracia liberal, assegurada a *igualdade civil e política*, justifica-se a divisão de classes, a dominação política, bem como a acumulação do capital. Uma das marcas substanciais da concepção de democracia liberal e de cidadania baseada em liberdades individuais (civis e políticas) e a elas restrita é a tese da não-regulamentação e da não-interferência do Estado na vida privada dos indivíduos, o que caracteriza, atualmente, o pensamento neoliberal relativo às funções do Estado no trato da coisa pública (tese do Estado mínimo).

Esta dissertação identifica-se com a premissa de que o eixo central da democracia igualitária (fundamentada no conceito de liberdade positiva com justiça redistributiva e igualdade) é a soberania popular. Este conceito vai além da idéia restrita de cidadania e de democracia preconizada pela chamada democracia liberal, baseada na dimensão formal e abstrata sob o império da doutrina jurídica e formal.

De acordo com Duriguetto (2007), para entender a trajetória da construção do conceito de democracia e de cidadania no mundo moderno, as contribuições de T.H. Marshall são marcos importantes, em que pese os limites da tese marshalliana⁶. Em seu estudo sobre a história da Inglaterra nos anos 1940, após a Segunda Guerra Mundial, Marshall apresentou uma visão trifacetada do conceito de cidadania, ou seja, ele a apresentou de forma ampliada, com base em três dimensões: direitos, civis, políticos e sociais.

É possível citar as contribuições de Marshall em seus avanços e em seus limites, sem perder de vista o contexto em que ele analisou a história inglesa, fortemente influenciada pelo ideário liberal e pela social democracia. Marshall definiu como primeiro direito, o civil, que a seu ver, foi o primeiro a ser conquistado e construído pelos ingleses. Entende-se por direito civil “o direito composto pelos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça” (DURIGUETTO, 2007, p. 116).

Para Carvalho (2001, p. 9),

direitos civis são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Eles se desdobram na garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis, de não ser condenado sem processo legal regular. São direitos cuja garantia se baseia na existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos. São eles que garantem as relações civilizadas entre as pessoas e a própria existência da sociedade civilizada entre as pessoas e a própria existência da sociedade civil surgida com o desenvolvimento do capitalismo. Sua pedra de toque é a liberdade individual.

Segundo Coutinho (1997, p. 151), “podemos observar uma significativa diferença em relação ao conceito grego de cidadania, para o qual, como vimos, *ser cidadão* não é algo que se refira à vida privada, mas precisamente à vida pública, à qual os gregos claramente subordinam a esfera privada” (grifo do autor). Trata-se de concepção clara sobre a relação público-privado, pois a cidadania ampliada

⁶ T. H. Marshall avançou ao enfatizar e reconhecer como ideal o princípio da igualdade positiva (intervenção estatal). Sabe-se que Marshall qualificou e incorporou, de forma positiva, os direitos sociais à concepção de cidadania, ampliando-a e atribuindo-lhe uma dimensão multifacetada. Contudo, ao ressaltar o acesso às oportunidades (liberdade de mercado), como garantia de cidadania, desconsiderou as reais possibilidades e condições de liberdade e de acesso, da maioria dos cidadãos, aos bens e serviços públicos, como direito e como dever do Estado. A teoria marshalliana não levou em conta a defesa dessas condições como prioridade e como condição para a liberdade e a igualdade positiva que dever ser anterior à liberdade de acesso às oportunidades de mercado (VIANA, 2007).

significava referir-se à vida pública (direitos sociais) e não apenas à esfera privada (direitos civis e políticos).

É comum restringir o conceito de cidadania à conquista de direitos civis. Como, fundamentalmente, os direitos civis estão ligados à liberdade individual, é comum, na sociedade capitalista, insistir na conquista desses direitos, enfatizá-los, e, muitas vezes, justificá-los pela sua prática. Ao criticar a sociedade capitalista burguesa, por enfatizar a idéia individual e privada dos direitos civis, a obra do jovem Marx (2002), intitulada *A questão judaica*, caracterizou-os como meios de consolidação da sociedade burguesa, da sociedade capitalista. Para Marx (*apud* COUTINHO,1997) “os direitos civis – os direitos do indivíduo privado – não são suficientes para realizar a cidadania plena, ao que chamava de emancipação humana, embora sejam certamente necessários” (p.151). Em relação à emancipação política e emancipação humana, Marx (2002), afirma:

qualquer emancipação constitui uma restituição do mundo humana e das relações humanas ao próprio homem. A emancipação política é a redução do homem, por um lado, a membro da sociedade civil, indivíduo independente e egoísta e, por outro, a cidadão, a pessoa moral. Só será plena a emancipação humana quando o homem real e individual tiver em si o cidadão abstrato; quando como homem individual, na sua vida empírica, no trabalho e nas suas relações individuais se tiver tornado um ser genérico; e quando tiver reconhecido e organizado as suas próprias forças como forças sociais, de maneira a nunca mais separar de si esta força social como força política (p. 37)

De acordo com Duriguetto (2007), para T.H. Marshall, na Inglaterra do século XVIII, ainda que mediante um processo lento, os direitos civis surgiram como um primeiro momento na construção do conceito ampliado de cidadania. O segundo momento caracterizou-se pela constituição dos direitos políticos que se concretizaram e foram reconhecidos no século XIX.

Conforme Marshall (*apud* DURIGUETTO, 2007, p. 116), “por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como membro de um organismo investido de autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo”. Na análise de Carvalho (2001), os direitos políticos

se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. Seu exercício é limitado à parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado. Em geral, quando se fala de direitos políticos, é do direito do voto que se está falando. Se pode haver direitos civis sem direitos políticos, o contrário não é viável. Sem os direitos civis, sobretudo a liberdade de

opinião e organização, os direitos políticos, sobretudo o voto, podem existir formalmente mas ficam esvaziados de conteúdo e servem antes para justificar governos do que para representar cidadãos. Os direitos políticos têm como instituição principal os partidos e um parlamento livre e representativo. São eles que conferem legitimidade à organização política da sociedade. Sua essência é a idéia de autogoverno (p. 9-10).

O segundo conjunto de direitos está relacionado à chamada esfera política e, como tal, refere-se diretamente à relação dos cidadãos com o governo da sociedade e, dessa forma, com o direito ao voto, que é fundamental para a democracia política. Contudo, não se pode restringir os conceitos de democracia e de cidadania ao direito ao voto, porque se trata, também, do direito de associação, de organização, de manifestação coletiva e pública. No campo das políticas públicas, refere-se ao acompanhamento crítico e propositivo dos orçamentos governamentais, da fiscalização e cobrança da transparência na gestão pública, por meio do controle social democrático.

Ademais, historicamente é preciso lembrar que direitos são resultantes de lutas, conquistas e construções históricas (VIANA, 2007). Para Coutinho (1997),

em muitos países europeus, os trabalhadores tiveram de promover amplos movimentos sociais, como greves gerais, para conquistarem esse direito. Isso já indica um fato fundamental: a generalização dos direitos políticos, até mesmo nesse nível de sufrágio, é resultado da luta da classe trabalhadora... E isso não se refere apenas ao sufrágio, mas também ao direito de organização (p. 153).

Esse aspecto da organização política é enfatizado, por constituir-se, historicamente, em uma dimensão fundamental na constituição e conquista da democracia e da cidadania, tornando-se relevante para o entendimento e análise da construção do conceito de democracia e cidadania no Brasil.

Conforme Marshall (apud DURIGUETTO, 2007), no final do século XIX e início do século XX, chegou-se finalmente ao terceiro momento de constituição da cidadania, na Inglaterra, com os direitos sociais⁷, sendo que “o elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (p.116).

⁷ Coutinho (1997, p. 155), diferentemente de Pereira (2000), faz uma ressalva à concepção de direitos sociais ao afirmar que se trata de “uma designação que pode levar a equívocos, já que todos os direitos, inclusive os civis e os políticos, são sociais por sua origem e vigência”. Esta dissertação identifica-se com a concepção de direitos sociais como bens e serviços concretizados pelas políticas públicas e que têm, no atendimento e superação das necessidades sociais básicas, seu conteúdo e seu fundamento.

Carvalho (2001) compartilha da concepção marshalliana de igualdade positiva (poder regulador e interventivo do Estado), relativa aos direitos sociais ao afirmar que,

se os direitos civis garantem a vida em sociedade, se os direitos políticos garantem a participação no governo da sociedade, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria (p. 10).

Para Carvalho (2001), a garantia da vigência dos direitos sociais depende da interrelação estabelecida com os direitos civis e políticos, bem como da

existência de uma eficiente máquina administrativa do poder Executivo. Em tese eles podem existir sem os direitos civis e certamente sem os direitos políticos. Podem mesmo ser usados em substituição aos direitos políticos. Mas na ausência de direitos civis e políticos, seu conteúdo e alcance tendem a ser arbitrários. Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A idéia central em que se baseiam é a da justiça social (p. 10).

Ao destacar a necessária eficiência da máquina administrativa do poder executivo, Carvalho (2001) enfatiza a dimensão interventiva e o poder regulador do Estado, como condição à proteção social pública, à cidadania ampliada, e ao bem-estar da população, com equidade (igualdade com justiça redistributiva). Com base no exposto, é possível afirmar que o processo de construção da cidadania no contexto da modernidade se deu de maneira lenta. No século XVIII, surgiram os direitos civis, no século XIX, os direitos políticos e, no século XX, os direitos sociais. Ao exercerem os direitos civis, os ingleses puderam exigir o direito de votar, participar do governo e, desde então, foi possível a conquista dos direitos sociais, o que evidencia a necessária interdependência existente entre essas três dimensões da cidadania. No processo histórico de conquistas e de vivência dos direitos, destaca-se o papel fundamental da educação, pois a população pode tomar consciência de seus direitos, passando a exigir sua efetivação.

Se os dois primeiros níveis de direitos – civis e políticos – se referem mais diretamente ao indivíduo, e foram até mesmo reafirmados pela lógica capitalista e liberal burguesa como essenciais (porque se referem à garantia das liberdades individuais), os direitos sociais apresentam a possibilidade de ampliação da concepção e da prática da cidadania. Há que considerar, portanto, os direitos em

seu conjunto, fazendo a crítica do reducionismo a que estão submetidos na sociedade capitalista e nas democracias representativas. Trata-se, portanto, da participação de todos os cidadãos na “riqueza material e espiritual criada pela coletividade” (COUTINHO, 1997, p. 145). Esse nível de participação, quando bem entendido e historicamente concretizado, coloca a possibilidade histórica de rompimento com o fenômeno que Marx chamou de alienação, ou seja,

os indivíduos constroem coletivamente todos os bens sociais, toda a riqueza material e cultural e todas as instituições sociais e políticas, mas não são capazes – dada a divisão da sociedade em classes antagônicas – de se reapropriarem efetivamente desses bens por eles mesmos criados. (*apud* COUTINHO, 1997, p. 145).

Outra contribuição importante no aprofundamento da temática dos direitos de cidadania como expressão da democracia igualitária é a de Pisón (1998) ao enfatizar que, em várias instâncias, como, por exemplo, nos fóruns internacionais e na literatura especializada, os direitos do homem têm sido classificados em gerações, tomando como referência a cronologia de seu surgimento e de seu reconhecimento. Nesses termos, a seu ver, os direitos surgiram desde que certas exigências básicas foram reconhecidas pelos homens, sociedades e governantes. Inicialmente foram as exigências relacionadas à vida e à liberdade individual (direitos civis). Depois, foram as exigências ligadas às liberdades políticas e ao direito de participar do governo da sociedade (direitos políticos). Em seguida, surgiu a necessidade de combinar liberdade com igualdade positiva para satisfação de certas necessidades sociais (direitos sociais). Por fim, trata-se de exigências que se relacionam com a humanidade e estão ligadas aos avanços tecnológicos e à mundialização da economia, da política e da cultura.

De acordo com Pisón (1998), existem três gerações de direito⁸: a primeira geração refere-se aos direitos civis e políticos; a segunda aos direitos econômicos, sociais e culturais e a terceira aos novos direitos ou direitos difusos.

Conforme o autor, a primeira geração de direitos – direitos civis e políticos – corresponde a dois blocos, de um lado os direitos e liberdade pessoais e, do outro, os direitos políticos ou de participação. Esses dois blocos relacionam-se às

⁸ Pisón (1998) cita Peces-Barba, cujo entendimento é de que há quatro gerações de direito: primeira geração – direitos civis, refletindo a liberdade liberal; segunda geração – direitos políticos, baseados na liberdade democrática; terceira geração – direitos sociais, expressão da liberdade igualitária ou liberdade socialista; quarta geração - novos direitos, síntese entre a liberdade igualitária e o valor da solidariedade.

seguintes necessidades: liberdade individual, liberdade religiosa, propriedade privada, participação política, expressão, informação, imprensa, reunião. Esses direitos constituem a pedra angular do Estado liberal de direito. Os críticos da sociedade burguesa, dentre os quais, Marx, entendem que esse conjunto de direitos aparece ligado a uma concepção formal de democracia de acordo com os interesses da classe dominante, ou seja, da burguesia.

Já a segunda geração de direitos – direitos econômicos e sociais – surgiu com os movimentos que exigiam mudanças na orientação dos direitos do homem em uma perspectiva de maior igualdade. Esta exigência está ligada ao desenvolvimento da sociedade capitalista e ao surgimento da nova classe social, o proletariado⁹.

A segunda geração articula o chamado bloco de direitos, denominados direitos dos trabalhadores, quais sejam: direito ao trabalho, à alimentação, à seguridade social, à saúde, a educação, a desfrutar de certos serviços públicos em casos de doença, incapacidade, aposentadoria e viuvez. Outra característica desses direitos é que exigem uma atuação direta do Estado (intervenção estatal).

A terceira geração de direitos – os chamados direitos difusos – tem sido objeto de estudo e debate, pois seu perfil ainda não está claro. Há dúvidas sobre sua titularidade e outros aspectos, tais como: quem pode exigí-los, quem tem a prerrogativa de fazê-los cumprir, qual é seu objeto, que sanções e a quem podem ser estabelecidas em caso de não cumprimento. Para alguns estudiosos, eles são expressão do direito social. Estão sendo considerados como alguns desses direitos difusos: direito à paz, à autodeterminação dos povos, ao meio ambiente, ao patrimônio cultural da humanidade.

Pisón (1998) opta por uma concepção integral e ampliada dos direitos do homem na qual estão presentes os direitos civis, políticos e sociais, com a consciência, como liberal, de que eles por si não resolvem todas as tensões e os problemas que surgem no tocante aos direitos de liberdade e aos direitos de igualdade. Ao mesmo tempo, está convencido que sem uma mínima igualdade material e sem uma mínima possibilidade de acesso à educação, saúde, alimento, e outros, não é possível o exercício nem mesmo da liberdade individual.

⁹ Segundo Pisón (1998), esses direitos estão presentes em alguns textos históricos, tais como: a Constituição Política do México (1917) a Constituição Russa (1918 e 1936) a Constituição de Weimar (1919) a Constituição da República Espanhola (1931) e reconhecidas pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o que caracteriza o momento histórico da transformação do Estado liberal em Estado social ((Europa, anos 1940).

A concepção ampliada de Pisón (1998) lembra a de Barbalet (1989) que, ao referir-se à construção da cidadania, no contexto do Estado moderno, reafirma a idéia de construção dos direitos de cidadania em uma perspectiva crítica que privilegia a luta de classes no seio da sociedade capitalista. A seu ver,

o desenvolvimento da moderna cidadania democrática ocorreu em diversos contextos históricos, sociais e institucionais. A importância do desenvolvimento capitalista, e em especial a estrutura de classe capitalista, para a expansão da cidadania não se limita às sociedades que surgiram da queda do feudalismo, mas antes se estende a todas as sociedades em que a cidadania democrática tem uma presença real. A obtenção de cidadania por meio da luta, principalmente da luta de classes, reflete não só o impacto das exigências das classes mais baixas mas também as necessidades da classe dominante para sua segurança... O aparecimento, o desenvolvimento e a expansão dos direitos de cidadania refletem as capacidades e as necessidades variáveis das forças de classe na sociedade capitalista (BARBALET, 1989, p. 70-71).

Assim, ao concluir este item, retoma-se a concepção de democracia que perpassa essa dissertação e que, anteriormente, já foi explicitada, ou seja, a democracia direta, participativa e igualitária, entendida como superação da alienação, retomando Marx, quando “os indivíduos constroem coletivamente todos os bens sociais, toda a riqueza material e cultural e todas as instituições sociais e políticas” e, rompida a divisão da sociedade em classes antagônicas, são capazes de se “reapropriarem efetivamente desses bens por eles mesmos criados”. Essa democracia só se constrói na articulação e interdependência entre os direitos civis, políticos e sociais e é, portanto, concordando com DURIGUETTO (2007, p. 152-162), construção de uma contra-hegemonia, com participação e justiça social e como renovação cultural. Assim, essa concepção não pode ser confundida com a perspectiva liberal onde “não ocorrem mudanças significativas na concepção de indivíduo como consumidor de bens públicos e na naturalização da desigualdade social”, permanecendo “os princípios da defesa da propriedade privada, na naturalização da exploração do homem pelo homem e da maximização dos interesses no mercado, dificultando ou afastando qualquer perspectiva de transformação” (SILVA, 2003, p. 19-20). Pelo contrário, só é possível construir uma sociedade verdadeiramente democrática, nessa concepção ampla de democracia, numa perspectiva emancipatória da classe trabalhadora, através de conquistas históricas fundamentais nas três esferas dos direitos. Esta concepção orienta este estudo sobre as categorias históricas e analíticas democracia e cidadania.

1.1.1 Cidadania e democracia no Brasil: construção histórica

Para aprofundar o debate relativo a concepção e construção das categorias analíticas, democracia e cidadania no Brasil, buscou-se as contribuições de Carvalho (2001), dentre outros, em sua análise sobre a história da cidadania no Brasil. O autor entende que a constituição da cidadania no país não aconteceu com a mesma lógica e sequência ocorrida na Inglaterra, pois a seu ver, os direitos sociais, no Brasil, precederam os demais direitos. Para esse autor, na história do Brasil, é possível destacar quatro fases distintas na conquista dos direitos, ou seja, na construção da cidadania vinculando-a ao perfil e trajetória das políticas sociais brasileiras¹⁰.

A primeira fase corresponde ao período de 1822 a 1930, isto é, cento e oito anos desde a independência até a Primeira República, e sua marca é a libertação dos escravos. Contudo, ainda que os direitos dos escravos tenham sido incorporados aos direitos civis, essa garantia permaneceu apenas de maneira formal, não sendo concretizada na realidade brasileira. Grande movimentação política levou ao fim a Primeira República.

Para Carvalho (2001), a segunda fase, que ele denomina marcha acelerada compreende o período de 1930 a 1964, e as mudanças sociais e políticas mais substanciais deram-se a partir de 1930. Houve avanços no campo dos direitos sociais, pois foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e se aprovou uma legislação trabalhista e previdenciária, ampliando, assim, o alcance da legislação social. Quanto aos direitos políticos, o processo foi mais complexo, com muita instabilidade política, com alternância de regimes ditatoriais e democráticos no poder. Os direitos civis tiveram uma trajetória ainda mais lenta e complexa nesse período, ocorrendo a suspensão de direitos civis e políticos pela ditadura militar.

A terceira fase (período de 1964 a 1985), segundo Carvalho (2001) caracteriza-se pela suspensão total dos direitos civis e políticos, mas, paradoxalmente, com a ampliação dos direitos sociais e atuação marcante do Estado no desenvolvimento social e econômico. Contudo, do ponto de vista da democracia, tanto representativa como participativa, nesse período, todas as

¹⁰ Pereira (2000), ao analisar e qualificar o perfil e a trajetória das políticas sociais no Brasil, de forma profícua, dividiu-as em cinco grandes períodos: anterior a 1930: política social do *laissez-faire*; de 1930-1964: política social predominantemente populista, com laivos desenvolvimentistas; de 1964-1985: política social do regime tecnocrático-militar, incluindo a fase da abertura política; de 1985-1990: política social do período de transição para a democracia liberal; a partir dos anos 90: política social neoliberal.

possibilidades democráticas foram negadas. Como em um regime ditatorial e antidemocrático, não havia no país qualquer possibilidade de representatividade de todos os cidadãos e de interlocução entre Estado e sociedade, em bases democráticas e nem qualquer ideal de justiça social e de igualdade. Esse período histórico, paradoxalmente, foi marcado pela ruptura e pela total negação das liberdades individuais (direitos civis e políticos), o que confirma que democracia e cidadania são binômios dialéticos, articulados em uma mesma totalidade histórica (VIANA, 2007).

Para Carvalho (2001), a quarta fase constitui o início do processo de redemocratização e compreende o período desde 1985 até os dias atuais. Para o autor a Constituição de 1988 foi um marco legal e jurídico-formal fundamental no processo de reconstrução da democracia e da cidadania no Brasil. Teles (2006) entende que a nova ordem legal implantada por essa Constituição apontou a possibilidade de uma cidadania ativa como resultado da grande mobilização dos anos 1980. Os preceitos constitucionais possibilitaram, a seu ver, a ampliação do processo democrático em curso no Brasil pois estabeleceram-se interfaces entre Estado e sociedade, criando mecanismos de representação e de interlocução pública. Teles (2006) aponta as experiências democráticas como reais possibilidades de descortinamento dos horizontes de democracia e cidadania na sociedade brasileira.

De acordo com Pereira (2002), a formulação e a regulamentação da Constituição federal brasileira de 1988 contou com a participação significativa da sociedade e “avançou em muito no campo da cidadania social, ao transformar em direitos positivos direitos de fato e ao estender prerrogativas antes usufruídas por uma minoria” (p. 265). No seu entendimento, “despontou no cenário nacional um acontecimento promissor do ponto de vista democrático: o reencontro do Estado com a nação, da lei com o direito e das liberdades individuais com o ideal de igualdade” (p. 266). Esse momento, para a autora, tornou-se expressão da mudança de mentalidade coletiva em que a “concepção de Estado, nação, direito, lei, liberdade e igualdade, que passou a vigorar no país, diferiam substancialmente da concepção liberal burguesa, de feição funcionalista” (p. 266).

Ao analisar a trajetória da cidadania no Brasil, com base nas referências apresentadas na primeira parte desta reflexão, ou seja, de construção do conceito de cidadania na Grécia Antiga e na modernidade, tendo como referência básica a

constituição dos direitos civis, políticos e sociais, é possível afirmar que a promulgação da Constituição federal brasileira de 1988 (BRASIL, 1988), inaugurou um novo período na história da democracia e da cidadania no país. Se na Grécia antiga, a democracia e a cidadania estavam condicionadas à participação política dos cidadãos nas decisões e nos rumos da cidade-estado, (direito associado à condição de homens livres), na modernidade, ampliaram-se as dimensões políticas e civis, com a inclusão da social.

Esta reflexão baseia-se na idéia de democracia vinculada à de cidadania, por entendê-las não como algo pronto e acabado, mas como categorias históricas em permanente construção, coladas à realidade. Esses conceitos articulam-se em meio a um emaranhado de forças opositoras, o que fica evidenciado com o aprofundamento e análise dos desafios atuais presentes na sociedade brasileira.

Na trajetória da política social brasileira, em períodos históricos, Pereira (2002) distingue dois grandes ciclos: o reformista e o contrareformista conservador. A seu ver, o ciclo reformista

teve início nos anos 1980 quando foi possível denunciar e combater as violações praticadas pelos governos autoritários contra a liberdade, a integridade física e a qualidade de vida dos cidadãos. Desde então, a linguagem dos direitos de cidadania foi crescentemente incorporada ao estudo, à pesquisa e às práticas sociais como reflexo de igual valorização dessa linguagem no debate político mais geral e no ordenamento jurídico. E isso marcou notável inflexão na consciência nacional, então mobilizada por ideais de justiça social (p. 265).

A Constituição de 1988 foi um marco legal decisivo na retomada da construção da democracia e da cidadania pois, como já afirmado anteriormente, para Pereira (2002), “a concepção de Estado, nação, direito, lei, liberdade e igualdade que passou a vigorar no país, diferia substancialmente da concepção liberal-burguesa, de feição funcionalista” (p. 266). Esses distintos componentes foram finalmente entendidos, não mais de forma fragmentada, mas dialeticamente articulados, orgânicos e inter-relacionados, e, por isso, não há, a nosso ver, contraposição entre as categorias Estado e nação, lei e direito, liberdade e igualdade, como querem os liberais. Assim, há que se construir uma concepção de cidadania em que o Estado de direito (liberal), baseado na soberania popular e na vontade geral seja resultado de uma concepção de Estado de direito democrático, oposta ao de Estado de direito (liberal), presente nos debates do ciclo contrareformista conservador (PEREIRA, 2002).

Segundo Pereira (2002),

apesar de a instituição do Estado de Direito Democrático não significar um rompimento com a ordem capitalista, parecia haver o reconhecimento de que ela poderia colocar esta ordem em xeque mediante permanente controle das forças do mercado, dos interesses hegemônicos e dos atos e decisões governamentais. Estes seriam os passos importantes para a conquista cada vez maior da cidadania, tendo em vista o fortalecimento de um projeto social mais justo (p. 267).

Para a consolidação do chamado Estado de Direito Democrático, faz-se necessária a existência de mecanismos que contribuam para a construção de uma nova cultura democrática orientada pelos princípios da participação política, da democracia participativa, da distribuição do poder, da descentralização político-administrativa e do controle público ou democrático exercido pela sociedade civil.

Nos anos 1990, assistiu-se ao fortalecimento do ciclo contra-reformista conservador e das concepções neoliberais que passaram a combater a construção do chamado Estado de direito democrático, não liberal. Conforme Pereira (2002), “não foi casual, portanto, o gradativo esvaziamento das políticas sociais que pretendiam concretizar direitos de cidadania previstos na Constituição de 1988” (p. 268). Alguns sinais da contrarreforma conservadora foram: a) a não-efetivação das reformas determinadas pela Constituição; b) o retardamento da implementação dos novos direitos presentes na Constituição; c) os cortes nos recursos destinados à área social; d) a centralização política que impede a participação da sociedade em vários momentos.

Como consequência da situação paradoxal brasileira e do embate histórico ocorrido nas décadas de 1980 e 1990, de um lado, apresenta-se a promulgação da Constituição, e de outro, uma forte ofensiva neoliberal. Este cenário confirma a análise de Carvalho (2001), para quem, no Brasil, apesar dos avanços na esfera dos direitos políticos com a promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), os problemas estruturais de desigualdade e de desemprego não foram superados. De acordo com o autor,

a democracia política não resolveu os problemas econômicos mais sérios, como a desigualdade e o desemprego. Continuam os problemas da área social, sobretudo na educação, nos serviços de saúde e saneamento, e houve agravamento da situação dos direitos civis no que se refere à segurança individual (p. 199).

Ademais, não se pode afirmar que há democracia igualitária em sociedades marcadas por alarmantes índices de pobreza e de desigualdade social, o que expressa a ausência de cidadania social ampliada (VIANA, 2007).

Na mesma direção, Vieira (1992), assinala que uma sociedade democrática, igualitária e livre é aquela na qual as liberdades humanas são declaradas constitucionalmente como públicas (*res publica* – de todos e para todos) e universais. Pressupõe, portanto, a real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões e nos rendimentos da produção.

Para Chauí (2005, p. 404), a concepção de democracia, em sua formulação política, fundamentada em ideais de igualdade e de liberdade, deve ultrapassar a dimensão jurídico-formal da lei. A seu ver,

a sociedade não é uma comunidade una e indivisa voltada para o bem comum obtida por consenso, mas, ao contrário, está internamente dividida e que as divisões são legítimas e devem expressar-se publicamente. A democracia é a única forma política que considera o conflito legítimo e legal, permitindo que seja trabalhado politicamente pela própria sociedade. Da mesma maneira, as idéias de igualdade e liberdade como direitos civis dos cidadãos vão muito além da sua regulamentação jurídico-formal. Significa que os cidadãos são sujeitos de direito, e que, onde tais direitos não existem e nem estejam garantidos tem-se o direito de lutar por eles e exigí-los. É esse o cerne da democracia.

Há que se destacar que, apesar de a democracia liberal também conceber a idéia de direitos (ainda que restritas às liberdades individuais), há uma grande distância entre as concepções liberal e não-liberal. Conforme Chauí (2005), a democracia direta é construída com base em uma sociedade dividida em classes, em que os conflitos são considerados legítimos e todos os cidadãos estão na condição de sujeitos de direitos, e, portanto, devem lutar por eles e participar para conquistá-los e implementá-los. De acordo com a premissa que orienta este estudo, afirmada anteriormente, direitos são construções históricas, e por isso, demandam lutas e reivindicações da classe trabalhadora.

A construção política e histórica da sociedade brasileira foi marcada pela alternância de regimes políticos e por fenômenos políticos e culturais, como o colonialismo, o escravismo, e por outras formas de governos, também de perfil autoritário e hierárquico, como a ditadura militar. Historiadores e cientistas políticos confirmam que as características autoritárias presentes ao longo da história de formação da sociedade brasileira deixaram profundas marcas que determinaram e

ainda determinam a realidade social, política e econômica brasileira contemporânea, mesmo em contextos de regimes considerados democráticos. Como entende Fernandes (2006), permaneceram e perpetuaram-se no Brasil diversas formas de estruturas tradicionais e conservadoras, fortemente marcadas pelo autoritarismo, clientelismo e discriminações as mais diversas (raça, etnia, gênero e outras). Uma marca histórica e profunda na formação da sociedade brasileira foi o regime de escravidão que possibilitou a permanência das grandes fazendas e dos grandes engenhos, contribuindo de maneira determinante para a formação de uma sociedade de privilégios e de favores que ainda não absorveu a cultura do direito. Fernandes (2006) caracteriza a sociedade brasileira como pré-moderna e pré-capitalista.

Para Chauí (2005, p. 408), ainda prevalecem, no Brasil, as relações hierárquicas desiguais e discriminatórias:

nossa sociedade é autoritária porque é hierárquica (...) não há percepção nem prática da igualdade como um direito. Nossa sociedade também é autoritária porque é violenta: nela vigoram racismo, machismo, discriminação religiosa e de classe social, desigualdades econômicas que estão entre as maiores do mundo, exclusões culturais e políticas. Não há percepção nem prática do direito à liberdade.

A nefasta herança histórica, autoritária e hierárquica configura-se no Brasil no contexto de uma sociedade capitalista cuja lógica e racionalidade criam e recriam inúmeros obstáculos para a construção da democracia, o que significa afirmar que há uma situação de tensão e de permanente conflito entre cidadania e democracia com a prevalência de modelos autoritários. De um lado, setores democráticos defendem esferas públicas e a construção da democracia participativa direta. De outro, para os ideais capitalistas liberais e/ou neoliberais, a democracia representativa é suficiente, por não romper com a estrutura e a divisão de classes existente, e não alterá-los. Ao contrário, a concepção restrita de democracia reforça-a e a mantém, imprimindo uma falsa idéia de liberdade e de igualdade. A democracia compreendida apenas como forma política de governo e como modelo centralizado de gestão, baseada na lógica do sistema capitalista, é condicionada à lógica privatista do capital, cumprindo importante papel no campo político e ideológico. Neste sentido, o projeto democrático brasileiro expressa uma contradição entre a concepção e a prática de sujeitos políticos que atuam, de um lado, como protagonistas da democracia representativa e, de outro, como sujeitos políticos que atuam na defesa da democracia participativa e direta e da cidadania ampliada.

Com base na compreensão referente à cidadania e à democracia que norteia este estudo, reporta-se ao projeto democrático brasileiro, formalizado na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), cujo texto fundamenta-se em princípios social-democratas e liberais, com prevalência dos últimos. Mesmo sendo um projeto inspirado em tais princípios, foi possível, com a organização e a luta histórica de segmentos da classe trabalhadora, a conquista e a ampliação dos direitos dos cidadãos, tanto civis como políticos e sociais.

No processo de luta da classe trabalhadora para a construção da democracia direta, a década de 1980 foi marcante, pois ocorreram transformações expressivas no campo da garantia dos direitos sociais. Nesse período, os movimentos e as organizações sociais ocuparam importante papel para assegurar que os interesses da classe empobrecida, ou seja, da maioria da população brasileira, fossem incluídos no texto constitucional.

Para Teles (2006, p.17),

nos anos de 1980, os movimentos sociais se organizaram, os sindicatos se fortaleceram e as aspirações por uma sociedade,(...) justa e igualitária ganharam forma na reivindicação de direitos, projetaram-se no cenário público deixaram suas marcas em conquistas importantes na constituição de 1988 e se traduziram na construção de espaços plurais de representação de atores coletivos reconhecidos como interlocutores válidos no cenário político nacional.

Paradoxalmente, no Brasil, enquanto ocorria tardiamente a conquista dos direitos sociais afixados constitucionalmente, no mesmo período, em âmbito internacional, segundo Gough (1979), a Europa aproximava-se da década de 1980 com uma crise endêmica, sob influência da retórica neoliberal, tanto no âmbito de questões próprias do sistema capitalista, como em relação à consolidação dos sistemas de proteção social de natureza pública. A instituição dos direitos sociais no Brasil ocorreu tardiamente, levando-se em consideração a história de outros países e continentes. Teles (2006, p. 17) aponta algumas questões sociais pertinentes e decorrentes dessa contraditória realidade brasileira:

entrávamos nos anos 90 vivendo o paradoxo de uma democracia consolidada, aberta ao reconhecimento formal de direitos sociais, garantias civis e prerrogativas cidadãs reivindicados, mas que convivia (como continua convivendo) cotidianamente com a violência, a violação dos direitos humanos e a incivilidade nas relações sociais.

Apesar dos avanços democráticos ocorridos ao final dos anos 1980, especialmente no campo dos direitos, o Brasil da década de 1990 apresentava-se no cenário mundial com índices de pobreza e de desigualdade social alarmantes, levando-o a uma posição constrangedora no cenário mundial e que ainda permanece.

Conforme afirma Netto (2006, p. 4-5),

o panorama da propriedade fundiária é emblemático dos suportes da desigualdade brasileira: há dez anos atrás, e este quadro não mudou em nada, 75 propriedades rurais detinham 7,3% (24 milhões de hectares) das terras totais do país, enquanto 75% das propriedades rurais permaneciam com somente 11 % das terras agricultáveis. Dados de 1999 revelam que os 10% mais ricos se apropriam de 47,4% da renda nacional, cabendo aos 50% mais pobres apenas 12,6% dela – e, particularmente, que o 1% mais rico se apropria de mais que os 50% mais pobres. Mais exatamente: os “1% mais ricos do Brasil, pouco mais que 1,5 milhão de pessoas controlam 17% da renda nacional e possuem 53% do estoque líquido de riqueza privada do país.

Nessa mesma direção, Vieira (1992) afirma que “só a sociedade democrática tem condições de conservar o Estado Democrático de Direito. Sem a sociedade democrática, tal Estado desaparecerá fatalmente do horizonte humano” (p. 14). No Estado democrático de direito está presente, a seu ver, a possibilidade da cidadania ampliada, haja vista que seu exercício está garantido por meio de leis. Na opinião de Viana (1999), essas leis, em que pese suas ambivalências e aspectos contraditórios, constituem “a expressão jurídico-política dos avanços democráticos e das conquistas sociais dos anos 1970 e 1980 em que pela primeira vez na história do país, foi consagrado um projeto de sociedade que reconheceu a necessária articulação entre regime democrático e direitos sociais” (p. 2). Contudo, ainda há limites e condicionamentos na conquista da cidadania social (direitos sociais). A afirmação de Bravo (2001) demonstra que essa conquista pode ser considerada como parcial e inconclusa, pois “é percebida como uma vitória parcial, uma vez que na sociedade capitalista existe a hegemonia da classe capitalista dominante, havendo um limite interno, pois as principais decisões econômicas são tomadas pelo poder privado” (p. 45).

Retomando a discussão feita no início deste estudo relativa aos conceitos de democracia e cidadania em sua historicidade e complexidade, como categorias que necessitam de “uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração”

(COUTINHO, 1997, p. 146), percebe-se que, no Brasil está em curso um embate entre projetos de democracia e de cidadania diferentes e antagônicos, fundamentados em duas perspectivas teóricas analíticas: uma liberal/neoliberal, e outra não liberal, também denominada progressista. Ademais, a Constituição de 1988 (BRASIL, 1998), conforme analisado, é expressão da combinação de princípios liberais com social-democratas e progressistas. Ainda assim, com vários avanços, sobretudo no campo social. Um desses avanços foi a regulamentação dos artigos 227 e 228, por meio do Estatuto da Criança e Adolescente (BRASIL, 1990), que extinguiu o Código do Menor (BRASIL, 1979).

Entende-se que o grande desafio na construção da democracia e da cidadania no Brasil passa pelas condições de organização, associação e pressão social da classe trabalhadora para fazer que esse instrumento político seja, de fato, um mecanismo de participação e de espaço descentralizado, a serviço da construção da democracia e da cidadania ampliada. Por fim, retoma-se a epígrafe dessa dissertação, (relacionando-a à participação efetiva dos Conselhos Tutelares), ou seja, há uma possibilidade, mas ela não pode ser individual, parcial, fragmentada, descontínua, pois estará desde o início, condenada ao fracasso. A possibilidade reside na ação coletiva e democrática da sociedade civil organizada, de par com o Estado, única instância reguladora que tem a prerrogativa de exigir o cumprimento da lei, como direito do cidadão e dever do Estado.

Esse quadro paradoxal brasileiro ao vincular de um lado, regime democrático e direitos de cidadania, estabelecidos constitucionalmente (Constituição federal de 1988) e de outro, a convivência com a continua violação desses direitos, é confirmado na análise que se segue, referente à relação direito e política social, entendida como um dever cívico e ético-político

1.2 Direito e política social: dever cívico e ético-político

Após refletir sobre o tema da cidadania em sua estreita vinculação com o conceito de democracia, com base em uma perspectiva histórica de constituição dos direitos, e em face de diferentes abordagens e concepções, será feita neste item uma incursão à concepção de política social, vinculando-a à de direitos.

A conceituação da política social é colocada pela literatura especializada como complexa, tendo em vista a existência de várias definições defendidas por

autores que buscam aprofundar sua compreensão, bem como sua concretização na prática. Pereira (2008, p. 165) enfatiza que "torna-se imperioso fazê-lo sob parâmetros não apenas científicos, mas também éticos e cívicos". A seu ver, o certo é que "a falta de definição coerente e consistente (embora não absoluta) do que seja política social, afeta substancialmente, não só a credibilidade e a razão de ser dessa política, como política de fato, mas também a vida em sociedade." (p.165).

Vale lembrar que os direitos sociais são concretizados mediante a intervenção positiva do Estado por meio da implementação das políticas sociais públicas, e, conseqüentemente, as necessidades humanas são atendidas, possibilitando assim, aos cidadãos de direitos acessarem a cidadania de forma ampliada.

A concepção de política social que se busca explicitar, por uma questão de método, não tem a pretensão de ser analisada em si mesma, isolando-a da realidade contraditória e conflituosa, ou seja, da histórica relação capital e trabalho, base fundante do sistema capitalista. Para Pereira (2008, p.166), "tal política jamais poderá ser compreendida como um processo linear, de conotação exclusivamente *positiva* ou *negativa* ou a serviço exclusivamente desta ou daquela classe" (grifos do autor). Indiscutivelmente a política social constitui-se positiva e negativamente ao mesmo tempo, atendendo a interesses tanto de uma classe como de outra, dependendo da relação de poder instalada na sociedade. Partindo dessa contradição, tanto aqueles que estão inseridos no mercado trabalho, como os que estão à sua margem, têm a possibilidade de fazer uso dessa política. Vale ressaltar que a expressão política social (concepção e prática) não se aplica de forma igualitária a todos os países, e mesmo no Brasil, apresenta diferenças substanciais nos vários Estados da federação e também sempre esteve sujeita a avanços e recuos.

Pereira (2008, p. 172-173), ao buscar qualificar o fenômeno política social, enfatiza ainda que,

apesar de o termo política social estar relacionado a todos os outros conteúdos políticos, ele possui identidade própria. Refere-se à política de ação que visa, mediante esforço organizado e pactuado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e requer deliberada decisão coletiva regida por princípios de justiça social que, por sua vez, devem ser amparados por leis impessoais e objetivas, garantidores de direitos.

Com base no exposto, ao analisar a relação direito e política social, deve-se considerar a importância do uso de um método (de análise e de exposição) que

possibilite apreender a totalidade, a dinâmica dos processos sociais, constituídos pela síntese de múltiplas determinações, bem como os aspectos contraditórios do fenômeno em estudo. A escolha de um método mais abrangente de caráter exploratório permite entender, de forma crítica, como no Brasil, a política social, mesmo quando se torna pública, se efetivou permeada por traços autoritários, em um processo de reatualização de práticas conservadoras no âmbito das relações sociais capitalistas.

De um lado, em seu caráter dual, o fenômeno da política social, desde sua gênese, apresenta aspectos contraditórios que contribuem para o funcionamento do mercado, ou seja, são concretizadas como a capacidade de “compensar as falhas deste, à ação e aos projetos dos governos, aos problemas sociais, à reprodução das relações sociais, à transformação dos trabalhadores não assalariados, ao abrandamento dos conflitos de classe e etc” (VIEIRA, 2007, p.13). De outro, a política social possibilita o surgimento do sentimento de indignação contra a desigualdade somente pelo viés crítico que se adota, por evidenciar seu caráter ambíguo e contraditório. Afinal, por meio da política social em sua dimensão pública, criam-se possibilidades concretas à redução dos índices de pobreza e de desigualdades.

A formação do Estado capitalista que, após a Segunda Guerra Mundial (anos 1940), passou a ser chamado, na Europa, de Estado de bem-estar, segundo Viana (1999),

incorporou a política social associada a um padrão de organização e política que, naquele contexto, transformou-se em um sistema de proteção social. Esse sistema incumbiu o Estado da decisiva responsabilidade pelo bem-estar dos cidadãos. Ao Welfare State coube portanto, além da provisão social pública, a garantia das leis trabalhistas e do acesso dos cidadãos aos benefícios e serviços de natureza pública, em um contexto de crise econômica e agravamento da questão social (relação capital e trabalho) (p. 39).

Nessa perspectiva, coube ao Estado regular as expressões da política social para que elas se tornassem públicas, ou seja, para que concretizassem ações e serviços afiançados como direitos legalmente garantidos.

No contexto do período posterior à Segunda Guerra Mundial em cenário de ciclos de aceleração ou desaceleração do sistema de produção capitalista (considerado cíclico), e de fases que estudiosos desse campo denominam depressão e expansão (Mandel, apud BEHRING, 2003), situa-se a política social

instituída como estratégia para reduzir os impactos da crise capital e trabalho na relação de produção e de reprodução da força de trabalho¹¹.

Na contemporaneidade, o novo padrão de acumulação global potencializou e operou as condições necessárias para a rearticulação do capitalismo nacional e internacional, demarcando possibilidades e limites favoráveis à entrada de tecnologias que têm implicado mudanças substanciais no uso do trabalho vivo, elevando consideravelmente a composição e expansão das demandas próprias do capital.

Portanto, “a política keynesiana ao elevar a demanda global a partir da ação do Estado, em vez de evitar a crise, conseguiu apenas amortecê-la por meio de alguns mecanismos, que seriam impensáveis pela burguesia liberal *stricto sensu*” (BEHRING, 2002, p.166). Dentre esses mecanismos, situa-se a política social.

Viana (2007, p.85) afirma que

o Estado de Bem-estar estruturou uma arena de conflitos, pautada em um conjunto de regras que conferiu à política econômica keynesiana do período após a Segunda Guerra Mundial a capacidade de tornar-se previsível. Nesta perspectiva, sem deixar de ser um Estado capitalista, o Estado de Bem-estar ganhou legitimidade e autonomia para instituir e aplicar políticas sociais públicas e universais, além de construir pactos entre sindicatos, empresários e partidos.

A seu ver, os limites estruturais estabelecidos no processo de implementação das estratégias keynesianas acarretaram endividamentos nos campos público e privado, o que provocou o agravamento das contraditórias bases fundantes do sistema capitalista. Criados como investimento necessário para regular o mercado com o objetivo de amenizar os efeitos da crise econômica, os investimentos na área de política social sempre foram reduzidos e conseqüentemente, essa política também foi sempre afetada pela crise do capital, tornando-se vulnerável e dependente (VIANA, 2007).

Os neoliberais atribuem as conseqüências da crise, sobretudo no campo sindical, ao excessivo empoderamento dos cidadãos, por meio das pressões sociais sobre os salários, e os gastos sociais do Estado, o que estimula o desmonte do nível de lucro das empresas, além de provocar a inflação.

Para os objetivos deste trabalho, é preciso situar essas concepções no contexto da realidade brasileira. Como lembra Martins (2000), o atraso cultural torna-

¹¹ Ver Behring (2003).

se um instrumento de poder, e a sociedade civil, sob diversas formas, torna-se alvo da dominação estatal. Ao estabelecer esse eixo de análise, Martins (2000) procura fazer uma leitura partindo do pressuposto de que há na história contemporânea brasileira uma presença viva e ativa de estruturas do passado, ou seja, de um passado que não passou o que faz que sua marca continue presente. Para tanto, apreende e inclui as categorias públicas e privadas na análise relativa à formação do Estado brasileiro. Segundo Martins (2000) essa realidade perpetuou-se nas sociedades consideradas tradicionais, em que o privado se sobrepunha ao público antes como poder do que como direito. Para Novais (1997), no cotidiano dos protagonistas da história, a privacidade foi “abrindo caminho não só em contraponto com a formação do Estado, mas também com a formação da nacionalidade” (p. 333).

Iamamoto (2008) destaca que “essa herança favorece o cultivo dos interesses privados, inclusive o uso privado de recursos públicos, impeditivos da constituição e uma cidadania sólida e universal. Essa cultura política não foi inteiramente superada, apesar das lutas por direitos (p. 35)”. Assim, a seu ver, o Estado brasileiro constituiu-se em bases clientelistas e patrimonialistas, e

as múltiplas manifestações da questão social, sob a órbita do capital, tornam-se objeto de ações filantrópicas e de benemerência e de “programas focalizados de combate à pobreza”, que acompanham a mais ampla privatização da política social pública, cuja implementação passa a ser delegada a organismos privados da sociedade civil, o chamado terceiro setor. Ao mesmo tempo, expande-se a compra e venda de bens e serviços, alvos de investimentos empresariais que avançam no campo das políticas sociais.

No Brasil, a adesão da elite política à expansão do capitalismo teve início em 1930. Essa decisão interna promoveu impulso à política externa com o discurso do desenvolvimentismo, mais enfaticamente propagado em fins dos anos 1950, e consolidado com o golpe militar de 1964, em cujas bases se consolidou a dominação burguesa no Brasil. A posição de dependência e de subdesenvolvimento não excluiu do cenário brasileiro o conflito e a manipulação, que sempre perpassaram as relações estabelecidas entre as classes sociais. De acordo com Fernandes (2006), se houve uma alteração do padrão de desenvolvimento capitalista no Brasil, isto significa que ocorreram, simultaneamente, transformações na base econômica de organizações das classes sociais. Essa dinâmica efetivou-se ao mesmo tempo em que ocorreu um agravamento das desigualdades econômicas

e sociais, aumentando ainda mais o ,fosso entre ricos e pobres, processo decorrente da extrema concentração da riqueza socialmente produzida.

Portanto, a exploração por meio da dominação e mediante a ação do poder político e econômico ainda está presente na contraditória realidade brasileira. “O Estado premido pela necessidade de favorecer as finanças e garantir elevados níveis de superávit primário tem estreitado seu espaço para realizar investimentos públicos” afirma Iamamoto (2008, p. 39). Historicamente, o Estado brasileiro utilizou mecanismos de investimento nas políticas sociais públicas para favorecer a privatização desses serviços, com critérios de seletividade e de meritocracia que em nada possibilitam o acesso da população aos direitos sociais.

Conforme as considerações de Teles (2006, p. 178), “para além das garantias formais inscritas na lei, os direitos estruturam uma linguagem pública que baliza os critérios pelos quais os dramas da existência são problematizados em suas exigências de equidade e justiça”.

Na análise de Pereira (2008, p. 96), a política pública não se restringe ao âmbito do Estado, visto que a sociedade exerce papel ativo e decisivo para a existência dessa política. Trata-se de uma

estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual tanto o Estado como a sociedade, desempenham papéis ativos. O estudo da política pública é também o estudo do Estado em ação (Meny e Toenig), nas suas permanentes relações de reciprocidade e antagonismos com a sociedade, a qual constitui o espaço privilegiado das classes sociais.

Na sociedade capitalista moderna, orientada por princípios liberais, o mercado regula as relações sociais e econômicas, levando a uma retração dos direitos. Com essa estratégia, a sociedade perde o controle, e o mercado passa ao comando pelo viés privatista do poder econômico. O poder público deixa de ser o regulador das relações sociais e políticas, e o Estado, de ser, a instância concretizadora de direitos. Na opinião de Sader (2004),

a diminuição de recursos estatais para políticas sociais e a expansão dos serviços privados – escolas privadas, fundos privados de pensão, correios privados, transporte privado etc. - restringiram a proporção da população com acesso a direitos. As políticas sociais recomendadas pelo Banco Mundial, centradas na focalização no lugar da universalização, consolidam essas tendências (p. 07).

Para Yamamoto (2008), os mecanismos internacionais apresentam recomendações que influenciam as diretrizes na condução da política social brasileira e redefine a relação público e privado em bases regressivas e focalizadoras. Segundo a autora, no relatório sobre o desenvolvimento mundial de 2006 do Banco Mundial, existe uma relação direta que recomenda o aumento das oportunidades para a classe que não tem acesso aos bens e serviços, socialmente construídos, respeitando as liberdades individuais, bem como a entrada do mercado na alocação de recursos para viabilizar a igualdade de acesso dessa classe à política social.

Assim, convergem para essa finalidade a naturalização da conquista dos direitos e a legitimação do paradigma da globalização, em que a burguesia reproduz e conforma na sociedade a privatização dos serviços públicos, implantando a ideologia da descaracterização do público que está presente nas medidas de privatização, na dissolução da esfera pública, na destituição e na desregulamentação dos direitos. Desse modo, a política social pública deve expressar não só demandas apresentadas pela sociedade ao Estado, mas as advindas da sociedade, em substituição ao papel do Estado no campo da provisão social pública¹².

Com base nessa análise, a política social, é colocada de um lado, como estratégia de fortalecimento do sistema de produção e reprodução capitalista, de outro, como mecanismo de atendimento das demandas da classe trabalhadora, que influenciam o desenvolvimento da força de trabalho, ou seja, especialmente na ótica do capital, elas fortalecem o processo de acumulação e, conseqüentemente, de produção da mais valia.

Para Vieira (2007, p. 215),

no regime liberal-democrático a política social não deixa de germinar nos interesses e embates, de nutrir-se deles. (...) Acaba por revestir-se de forma legal prevalecendo, em muitas ocasiões, às injunções do mercado capitalista. Estas introduzem em seu interior a correlação de forças expressas em emergências postas pelas relações de trabalho historicamente construídas.

¹² Ver obra de Viana (2007) sob o título: assistência social no contexto do pluralismo de bem estar: prevalência da proteção social plural ou mista, porém não pública. Viana apresenta análise fundamentada em teorias que expressam um referencial teórico-crítico, norteador de uma concepção de *bem-estar público* (e não plural ou misto), colocado a serviço da satisfação e superação das necessidades sociais básicas (e não mínimas), por apresentarem traços distintos do padrão de bem-estar beveridgiano e kenesiano-fordista. Segundo Viana (2007), a assistência social, sob influência do fenômeno contemporâneo denominado pluralismo de bem-estar (que preconiza ações voluntárias e informais de autoajuda e de ajuda-mútua, pela sociedade), sob orientação neoliberal, vem sendo transformada em uma ação social vinculada à noção de “proteção social privada”, e por isso “plural ou mista, porém não pública”.

Esse caráter contraditório ganhou expressão, no Brasil, quando a capacidade de organização e luta dos trabalhadores, por meio dos movimentos sociais, assegurou a incorporação das suas demandas na nova Carta Constitucional (BRASIL, 1988), expressando as contradições e os interesses de diferentes projetos políticos societários.

Contudo, mesmo sendo deflagrado o processo de democratização do Estado brasileiro, que culminou em um dos marcos fundamentais, a nova Carta Constitucional, de 1988, esse avanço não significou o fim da dominação burguesa. Ademais, tem sido no contexto da chamada *dívida social* que a burguesia articula seu projeto de hegemonia e de dominação da classe trabalhadora (VIANA, 1999).

A rigor, em sua relação com a política social, os direitos sociais significam, antes de tudo, “a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores. Não significam a consagração de todas as reivindicações populares, e sim, a consagração daquilo que é aceitável para o grupo dirigente do momento” (VIEIRA, 2007, p.144).

No Brasil, paradoxalmente, no início dos anos 1990, criaram-se as condições favoráveis à expansão do ideário neoliberal no país, com o argumento de que o Estado era o responsável pela crise do capital, em razão dos gastos sociais excessivos. A cultura política anti-estatal ganhou legitimidade no interior da sociedade brasileira, fortalecendo o processo de dilapidação e desqualificação do Estado brasileiro, contraditoriamente em um contexto de abertura política.

Conforme Telles (2006, p. 18),

as possibilidades do campo democrático construído nos últimos anos, parecem hoje, na segunda metade da década de 90, desafiadas por um projeto conservador que já se traduzem em práticas reais, no qual a neutralização da dimensão ética da justiça e da igualdade em nome de critérios de eficácia e racionalidade técnica da economia, passa pela imposição de uma ordem pública subtraídas das esferas políticas de representação, negociação e interlocução. Além da evidente fragilização das condições de vida e trabalho de maiorias, a destituição dos direitos – ou, no caso brasileiro, a recusa de direitos que nem mesmo chegaram a se efetivar.

Nesse cenário de ajustes econômicos, as transformações ocorridas na organização dos processos produtivos de orientação neoliberal impuseram limites ao desenvolvimento do padrão de proteção social, tendo em vista que aprofundaram e se consolidaram as estratégias de abertura ao capital internacional e acelerou o processo de privatização.

Nesse sentido, segundo Berhing (2003), as políticas sociais não podem ser pensadas fora do marco da chamada contra-reforma do Estado, na qual se incluem, dentre outros traços,

a tendência à contração dos encargos sociais e previdenciários, vista como custos para a produção ou como gastos dispendiosos do Estado; configurando um ambiente ideológico individualista, consumista e hedonista ao extremo, tudo isso num contexto no qual as forças de resistência encontram-se fragmentadas, particularmente o movimento operário (p. 103).

Mota (1995), já apontava a tendência da privatização dos programas de previdência e saúde e ampliação dos programas assistenciais, em sincronia com as mudanças no mundo do trabalho e com as propostas de redirecionamento da intervenção social do Estado no início dos anos de 1990.

Viana (2007, p. 63) analisa que, “atualmente, apesar da defesa da globalização de direitos, da economia, do desenvolvimento, o que mais se globaliza, sob a ingerência neoliberal, é a miséria humana”. Nesse sentido, o conhecido modelo de Estado mínimo, expressa, sobretudo, a seu ver, o repasse de responsabilidades sociais para o âmbito do mercado, reforçando, ainda mais, a injustiça social na distribuição de recursos, à medida que limita o acesso da maioria da população aos bens e serviços socialmente construídos e categorizados como direitos sociais. Com base no exposto, reafirma-se a idéia de que a relação direito e política social se estrutura em uma arena de conflitos de interesses entre classes, guiada por uma racionalidade privatista, contraditória e excludente, que privilegia os interesses do capital em detrimento dos direitos de cidadania de milhares de cidadãos brasileiros (VIANA, 2007).

No próximo item será apresentada a trajetória da política social brasileira, situando-a historicamente no contexto de afirmação do sistema de proteção social no Brasil.

1.3 Sistema de proteção social no Brasil: trajetória e contextualização histórica da política social

O entendimento sobre o contraditório processo de construção da democracia e da cidadania no Brasil pressupõe a análise, ainda que breve, sobre a trajetória histórica da política social brasileira. O Brasil apresenta-se no cenário mundial como

um país marcado por grandes e acentuadas desigualdades sociais. A exemplo da experiência internacional de formação dos sistemas de proteção social, especialmente o europeu, também no Brasil a origem das primeiras medidas de proteção social adotadas pelo Estado brasileiro se deu com base nas lutas empreendidas por diferentes segmentos da classe trabalhadora do meio urbano. Essas medidas objetivaram dar respostas aos freqüentes conflitos gerados pela relação de tensão entre capital e trabalho e que ganharam relevância no contexto da industrialização e do avanço das forças produtivas capitalistas, processo marcado pela exploração do homem pelo homem.

Com a aceleração do processo de industrialização a real condição vivenciada pela classe trabalhadora brasileira evidenciou para o mundo um conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos, provenientes diretamente da referida tensão entre capital e trabalho.

De acordo com Pereira (2000), no Brasil, mesmo com as expressões da questão social apresentadas pelo presidente Washington Luis (1926) como caso de polícia, a classe trabalhadora não recuou na luta por melhores condições de vida e trabalho. Ocorreu uma significativa pressão dos trabalhadores, forçando o Estado brasileiro, sob orientação liberal, implementar ações, seguros e benefícios sociais, direcionados às áreas do trabalho e previdência, ainda que precariamente e como medidas isoladas. Os embates políticos desse período, em virtude da ausência de proteção social pública e, conseqüentemente, das péssimas condições de vida da população, centravam-se na questão social, ou seja, na luta pela garantia de direitos.

Conforme Santos (1987), em 1923, foi promulgada a Lei Eloy Chaves, institucionalizando as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs). Após o golpe de Estado de 1930, e sob forte influência política, as CAPs, já contavam com adesão de um contingente significativo de trabalhadores. Nos anos 1960 instituiu-se no país a primeira regulamentação da previdência social. As primeiras medidas (seguros sociais previdenciários) estabelecidas pelo governo de Getúlio Vargas confirmam a análise de Santos (1987, p. 11), segundo a qual,

aparentemente, a tendência universal da política do bem-estar é iniciar-se com programas relativos a acidentes de trabalho, expandindo-se para cobertura de velhice, invalidez e dependentes, depois doença e maternidade, alargando-se para abonos familiares (salário família e salário educação), para chegar finalmente ao seguro desemprego.

Para Pereira (2000), antes de 1930, a economia brasileira era marcadamente agro-exportadora, com um sistema político marcado pela ausência de planejamento social. O Estado brasileiro quase não se ocupava da regulação da área social. As ações do Estado limitavam-se ao atendimento de demandas de caráter pontual e emergencial. Tais ações seguiam o padrão residual regressivo e fragmentado que sempre orientou a política brasileira de proteção social (e que permanece nos dias atuais). Em 1941 foram regulamentados os abonos familiares e, apenas em 1965, instituiu-se medida semelhante em relação ao seguro desemprego.

No Brasil, conforme Santos (1987), a legislação de proteção social teve a seguinte sequência: em 1919, iniciou-se o programa de proteção a acidentes de trabalho e, em 1923, surgiram as primeiras leis que asseguravam proteção social à velhice, à invalidez, à morte, à doença e à maternidade.

Com a crise mundial de 1929, de grave recessão econômica, e, posteriormente, após a Segunda Guerra Mundial, o sistema capitalista entrou em crise. Tornou-se necessário rever seu caráter monopolista, e o Estado passou a intervir, sobretudo na base econômica, nos serviços essenciais de estrutura de base e nas políticas sociais vistas como mecanismos viabilizadores das medidas de proteção social pública aos trabalhadores.

Historicamente, estruturou-se no Brasil um modelo de proteção social tipificado e submetido a um modelo de desenvolvimento econômico capitalista tardio, gerador de dependências, sempre vinculados a padrões internacionais. Já nos anos 1930, o governo Vargas adotou o modelo dos seguros previdenciários instituídos por Bismarck na Alemanha (final do século XIX), de caráter contratual e contributivo, como medida trabalhista.

De acordo com Lavinias e Varsano (*apud* PEREIRA, 2000, p. 125), “no Brasil, as políticas sociais tiveram a sua trajetória em grande parte influenciada pelas mudanças econômicas e políticas ocorridas no plano internacional e pelos impactos reorganizadores dessas mudanças na ordem política interna”. O Brasil diferentemente dos países capitalistas avançados, desenvolveu uma política social que ainda expressa profundas marcas de dependência, ou seja, não conseguiu construir uma proteção social que se apoiasse

firmemente nas pilstras do pleno emprego, dos serviços sociais universais, nem armou até hoje, uma rede de proteção impeditiva da queda e da reprodução de estratos sociais majoritários da população na pobreza extrema. Além disso, dada a fragilidade das instituições democráticas nacionais, a política social brasileira teve seus momentos de expansão justamente nos períodos mais avessos à instituição da cidadania: durante os regimes autoritários e sob governo de coalizões conservadoras (PEREIRA, 2000, p. 126).

Assim, o modelo de proteção social predominante no Brasil, apresenta as seguintes características:

prevalência de um padrão nacional de proteção social com as seguintes características: ingerência imperativa do poder executivo; seletividade dos gastos sociais e da oferta de benefícios e serviços públicos; heterogeneidade e superposição de ações; desarticulação institucional; intermitência da provisão, restrição e incerteza financeira” (PEREIRA, 2000, p. 126).

A expansão das políticas sociais absorveu e continua absorvendo parte dos conflitos sociais, ora em regimes autoritários e conservadores, ora em regimes democráticos e *progressistas*, cabendo a afirmação de que o padrão de proteção social no Brasil cria, recria e institucionaliza, de certa forma, a realidade de desigualdade social que assola a sociedade brasileira. A perpetuação das desigualdades sociais confirma a tese de que, no Brasil, o atendimento às necessidades sociais básicas não constitui prioridade política e nem mesmo foi assimilado como conteúdo e fundamento dos direitos sociais.

De acordo com Pereira (2000), no período anterior a 1930, as áreas de saúde, educação e habitação tiveram um visível tratamento residual, desde os primeiros anos de sua implementação. A área da saúde, por exemplo, utilizou estratégias de ação coletiva, em decorrência da onda de epidemia em localidades específicas do país, que levou à situação de calamidade, e que demandou ações localizadas do poder local. Na educação, existia àquela época um modelo de escola elitizada, com valorização de uma *aprendizagem ornamental e academicista*. Os movimentos democratizantes da época, como por exemplo, o da chamada *Escola Nova*, não ganharam expressão nacional. Na habitação, ocorreu investimento da iniciativa privada e não do Estado, com ações públicas (para todos). Historicamente, no país, a implementação das políticas sociais enfrenta dificuldades, por estarem situadas no campo da correlação de forças, no que tange especialmente ao exercício e garantia dos direitos sociais e por estarem inseridas em uma relação mercantilizada que toma como parâmetro a dimensão de mercadoria.

As reivindicações sociais dos trabalhadores e de setores da população empobrecida não conseguiram a efetivação do atendimento por meio de uma proteção social pública que lhes possibilitasse o acesso ao básico para a sobrevivência, com base em parâmetros de dignidade humana, ou seja, de acesso

aos bens e serviços de qualidade que respondam à satisfação e à posterior superação das necessidades sociais e humanas desses segmentos.

Do ponto de vista econômico, a principal característica do período populista e desenvolvimentista foi à mudança do modelo de economia agro-exportadora para o de economia industrial, evidenciando o grau de dependência do Brasil aos países centrais.

De acordo com Pereira (2000), as principais medidas que caracterizam a década de 1930 no campo da proteção social foram: a criação dos Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio, da Educação e Saúde e dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, a instituição da carteira de trabalho e da primeira legislação trabalhista, a promulgação da Constituição de 1934, que apresentava em seu texto os ideais liberais no campo político e os do reformismo econômico, a promulgação da Constituição de 1937 com inspiração nos modelos constitucionais corporativo-fascistas. Foi criado, ainda, em 1938, o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), para normatizar e fiscalizar as ações da assistência social, que eram desenvolvidas, na maioria das vezes por entidades privadas e instituições religiosas, sem o necessário controle social democrático. Segundo Viana (2007), o chamado modelo getulista corporativista de proteção social apresentou-se como

um modelo centralizado, limitado, tutelador, fragmentado, corporativista, paternalista, personalista e desigual (na distribuição de seguros e benefícios sociais), com prevalência da lógica contratualista. Enfim, um modelo marcadamente assistencialista, com ausência de garantias de direitos de cidadania (p. 284).

Para Porto (2001), até mesmo os direitos sociais no Brasil eram assegurados apenas a trabalhadores inseridos no mercado de trabalho exercendo profissões já reconhecidas, conforme a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Eram considerados privilegiados, por terem carteiras assinadas, o que evidencia a influência da lógica contratualista. Outro aspecto relevante apresentado pela autora foi a institucionalização de seguros sociais, embora apenas para as categorias profissionais com um maior nível de organização política, mas conseqüentemente necessária, a seu ver, “para o desenvolvimento do capitalismo monopolista em ascensão, como eram os casos dos marítimos, dos estivadores, dos bancários e dos industriários” (p. 22). As reduzidas categorias profissionais que desfrutavam os direitos sociais confirmam o caráter seletivo, limitado e desigual do chamado modelo

getulista-corporativista, sob inspiração do modelo bismarckiano de base contratualista (VIANA, 2007).

É importante ressaltar que as características desse modelo de proteção social de perfil centralizador e excludente, ainda estão presentes na sociedade brasileira contemporânea. Apesar das lutas históricas pela garantia dos direitos sociais universalizadores e pela ampliação de tais direitos, confirmados pela Constituição federal de 1988 (BRASIL, 1988), ainda se constata a apropriação e adoção de um modelo de base contratualista por esferas do poder público.

Segundo Pereira (2000),

a política social brasileira desse período, não obstante, encampada pelo Estado, funcionava, no mais das vezes, como uma espécie de *zona cinzenta*, onde se operavam barganhas populistas entre Estado e parcelas da sociedade e onde a questão social era transformada em querelas reguladas jurídica ou administrativamente e, portanto, despolitizada (p. 130).

Com base nessas análises, é possível afirmar que esse período se caracterizou, no campo econômico e no político, por um modelo de proteção social à *brasileira*, pois até 1954, o país não dispunha de uma planificação central. As mudanças econômicas não foram acompanhadas de igual impulso no campo social. A proteção social pública, como dever do Estado, ainda não compunha a agenda dos governos brasileiros.

Para Pereira (2000, p. 130) de “1954 a 1964, o planejamento central passou a ser valorizado, mas nele, os aspectos sociais continuaram marginalizados”. O governo de Juscelino Kubistchek (eleito em 1955) foi marcado pela “liberdade democrática e por diversas realizações administrativas e grandes obras públicas, à custa de empréstimos e investimentos estrangeiros, com significativo aumento da dívida externa” (VIANA, 2007, p. 284). Nesse governo, segundo Pereira (2000), houve interferências das agências norte-americanas na economia brasileira. Os poucos investimentos na área social foram deslocados do eixo trabalhista, anteriormente privilegiado pelo governo de Vargas. Um dos exemplos é a educação, incluída no Plano de Metas, estrategicamente, com o claro objetivo de preparar recursos humanos para potencializar a produção de bens de consumo duráveis e não para a formação de cidadãos de direitos, por meio de incrementos à cidadania social.

Evidenciou-se também, nesse governo, uma preocupação com questões regionais, com a instituição da “Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

(SUDENE), e a criação do Conselho Nacional do Desenvolvimento – com a missão de estudar os problemas nacionais e equacioná-los no prazo de cinco anos” (PEREIRA, 2000, p. 133).

No governo de João Goulart, de 1960 até 1964, com a intensa mobilização das massas populares, ocorreram mudanças substanciais no campo político e econômico. Pereira (2000) esclarece que nesse período, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social contemplou, pela primeira vez no país, as reformas de base, quais sejam: administrativa, bancária, fiscal, agrária, educacional, urbana e eleitoral.

Ademais, no governo de João Goulart (1960-1964) foram adotadas as seguintes medidas no campo da proteção social: promulgação do Estatuto do Trabalhador, criação da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), instituição do 13º salário, do salário-família para o trabalhador urbano, promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (Lops), em 1960 (visando a unificação e a universalização dos benefícios e serviços sociais prestados pelos antigos institutos de aposentadoria, os IAPs, em um único organismo), criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), bem como a padronização da qualidade da assistência médica com a criação de um novo código sanitário, promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), instituição do Programa de Alfabetização de Adultos e do Movimento de Educação de Base (MEB), dentre outros (PEREIRA, 2000).

O governo Goulart, no campo das políticas sociais, apresentou propostas mais progressistas do que seus antecessores. Ainda assim, nesse período, não foi enfatizado o necessário debate sobre os conceitos de cidadania e democracia na perspectiva dos direitos sociais. Percebe-se, então, a ausência de uma política social pública que possibilitasse a criação de um sistema de seguridade social, no Brasil, com garantias de proteção social e de segurança, isto é, como política efetivamente universal, pública e inclusiva.

Com a tentativa de reorganização das forças democráticas do país, ocorreu a Goulart, a instituição de uma proposta de política social, de viés progressista, com o objetivo de provocar mudanças de base no campo das políticas e das instituições estratégicas que, aparentemente, estavam cristalizadas no seio da sociedade brasileira. No entanto, entendendo as possíveis mudanças como ameaças à estabilidade da ordem que poderiam ocorrer no campo sóciopolítico e econômico,

apoiadas no plano governamental de Goulart, a burguesia industrial e a classe média se rearticularam com o objetivo de impedir tais mudanças, tendo como desfecho, o golpe militar de 1964. Para Habert,

os militares, associados ao interesse da grande burguesia nacional e internacional, incentivados e respaldados pelo governo norte americano, justificaram o golpe como defesa da ordem e das instituições contra o perigo comunista. Na realidade, o acirramento da luta de classes estava no centro do conflito. O golpe foi uma reação das classes dominantes ao crescimento dos movimentos sociais, mesmo tendo estes um caráter predominantemente nacional-reformista (*apud* COUTO, 2004, p. 119).

Com o golpe instituiu-se no país o regime ditatorial que manteve os militares no comando do governo brasileiro por um longo período, e que colocou a sociedade sob os efeitos da repressão e do autoritarismo.

Esse processo foi considerado por Santos (1987, p. 76) como “a violação da ordem democrática, colocando em recesso a dimensão democrática da cidadania brasileira”. O autor explicita também algumas variáveis desse período, citando como exemplos,

o crescimento populacional, a urbanização e divisão social do trabalho – acopladas às variáveis mudanças na composição da elite, na estrutura da escassez e no estoque de conhecimento especializado, ou ideologia econômica e social, que pesaram, significativamente, na determinação das decisões de políticas governamentais, entre elas a política social (p. 76).

Ao analisar as características desse período, Pereira (2000) ressalta, dentre outros aspectos políticos, a mudança substancial na ordem institucional do Estado, que deixou de ser uma organização de caráter populista e passou a ser uma instância de natureza tecnocrática e centralizadora à medida que propiciou a permanência do pacto firmado entre a elite civil e os militares, respaldado pela classe média. Este segmento considerou o referido pacto como uma forma estratégica de evitar uma possível retomada do poder pela ação das forças políticas *progressistas* anteriores ao golpe de 1964.

Neste período, houve um acentuado crescimento das desigualdades sociais, em decorrência do caráter repressivo, autoritário e centralizador do regime militar, que impediu a liberdade de expressão e a efetiva participação do cidadão, caracterizando, assim, a ausência dos direitos civis e políticos. Esta perspectiva

reforçava a estratégia do ideário liberal de fragmentar os direitos sociais, em detrimento dos direitos civis e políticos e, dessa forma, comprometer a construção da democracia participativa e da cidadania fundamentada no conceito de liberdade positiva, com igualdade e justiça social redistributiva (não apenas contributiva e distributiva por meio de contrato entre Estado e trabalhador).

Conforme análise de Viana (2007), a década de 1980 foi marcada pelo protagonismo e pela mobilização de setores progressistas da sociedade brasileira e pela abertura política, apresentando as seguintes características: avanço no tocante aos direitos civis e políticos, anistia, eleições diretas, convocação da Assembléia constituinte e, posteriormente, em 1988, a promulgação da nova Constituição federal brasileira, em vigência, considerada por muitos como a Carta Cidadã.

Para Carvalho (2001), em contraposição ao período autoritário, a nova Constituição brasileira, considerada a mais liberal e democrática que o país já teve, expressa, em seu texto, um conjunto de direitos civis com amplitude jamais alcançada na realidade brasileira.

Netto (1999) analisa a inclusão dos direitos sociais na Constituição de 1988 como o “coroamento da cidadania moderna”, ao afirmar que

o essencial da Constituição de 88 apontava para a construção – pela primeira vez assim posta na história brasileira – de uma espécie de Estado de Bem-Estar social: não é por acaso que, no texto constitucional, de forma inédita em nossa lei máxima, consagram-se, explicitamente, como tais e para além de direitos civis e políticos, os direitos sociais (coroamento, como se sabe, da cidadania moderna). Com isto colocava-se o arcabouço jurídico-político para implantar, na sociedade brasileira, uma política social compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidade (p. 77).

Ao tomar como referência o modelo beveridgiano/keynesiano-fordista, a Constituição Brasileira de 1988 inaugurou no país um padrão de bem-estar e um modelo avançado de proteção social pública com caráter participativo e descentralizado.

Inegavelmente, a década de 1980 caracterizou-se por um período de reorganização social e política da sociedade brasileira. A promulgação da Constituição de 1988 passou a ser expressão e resultado de lutas sociais por democracia e por reconhecimento de direitos de cidadania, em um contexto de perdas e ganhos, como bem retrata Gohn (2001,p. 57-58):

de fato, perdemos nossos índices de crescimento, perdemos em produtividade agrícola e industrial, perdemos em competitividade tecnológica. Perdemos em qualidade de vida, com o aumento dos índices de criminalidade, poluição, doenças infantis e epidemias, com a estagnação do declínio da taxa de analfabetismo, com o aumento do número de desempregados, dos sem terra e sem teto, de assassinatos de crianças, adolescentes, líderes rurais, etc. Contrastando com as perdas, tivemos alguns ganhos, no plano sócio-político. A sociedade como um todo aprendeu a se organizar e a reivindicar. Diferentes grupos sociais se organizaram para protestar contra o regime político vigente, para pedir “Diretas Já”, para reivindicar aumentos salariais. A sociedade civil voltou a ter voz. A nação voltou a se manifestar através das urnas (...). Em suma, do ponto de vista político, a década não foi perdida. Ao contrário, ela expressou o acúmulo de forças sociais que estavam represadas até então, e que passaram a se manifestar.

De acordo com Campos e Maciel (1997, p.145), “a Constituição estabeleceu as bases jurídicas para a construção de um novo formato de cidadania, quando considera a política social como dever do Estado e direito de cidadão”. Ainda conforme esses autores, a “cidadania política se expressou por meio da democracia participativa, da constituição dos conselhos paritários, que se apresentam como o novo *locus* de exercício político”. (p. 145).

No contexto de mudanças de paradigmas alicerçados na legislação federal, criou-se a possibilidade do cidadão exercer sua cidadania em um Estado democrático de direito. Para tanto, fez-se necessário o reconhecimento dos direitos sociais por parte do Estado, além da participação dos sujeitos na elaboração e controle democrático das políticas sociais.

Aprofundando esse tema, Faleiros (1992) entende que “a construção da cidadania envolve tanto um processo ideológico de formação de consciência pessoal e social, em termos de direitos e deveres, como o reconhecimento formal dos mesmos, num Estado de Direito” (p.146).

No Brasil, uma das principais reivindicações na luta pela cidadania advém da exigência de que o Estado amplie o acesso de todos os cidadãos às políticas públicas, evitando que o público seja transformado em privilégio de poucos grupos privados.

Nesses termos, para Pereira (1996, p. 87), a Constituição Federal de 1988 estabeleceu também uma “era de multiplicação e extensão de direitos sociais no Brasil” como uma nova relação entre o poder executivo e legislativo, que havia sido esvaziada durante o regime autoritário. A seu ver, a década de 1980 foi marcada por mudanças políticas e institucionais que integraram a agenda de transição política, ao mesmo tempo em que o movimento pela democratização reivindicava autonomia

política dos estados e municípios e o fim do controle centralizador da União sobre áreas da administração pública.

Diante dessa nova modalidade de organização da sociedade civil e de outras exigências em relação a uma forma político-administrativa menos centralizadora e autoritária, desencadeou-se o processo de descentralização político-administrativo, e cada instância passou a receber seu recurso financeiro próprio para realizar suas ações. É sempre bom lembrar que, de acordo com a Constituição federal vigente, a organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos considerados unidades federativas autônomas.

Com a nova ordem política demarcada pela Constituição de 1988, tendo a sociedade o direito de participar da formulação e controle das políticas, alterou-se de forma substancial as relações que até então eram estabelecidas entre Estado e sociedade. O termo descentralização, segundo Tobar (*apud*, STEIN, 1997, p. 76), não é tão recente quanto parece, pois “esta palavra aparece e desaparece magicamente no transcurso da história das instituições”. Stein (1997) aborda a existência da descentralização, tanto em regimes democráticos como em regimes autoritários que remete “à participação, à autonomia, à democracia, à cidadania,” e à desconcentração, que a seu ver, não implica transferência de poder decisório e nem mudanças nas estruturas centralizadoras de poder.

Contudo, a diretriz da descentralização não deve ser ligada única e diretamente a essas categorias, pois, cada qual, com base em um contexto e em uma lógica de discussão política, deve ser analisada de forma transcendente à organização estatal. Assim, pode-se levar em consideração algumas especificidades do processo de descentralização que, para Jovchelovitch (1998, p. 37),

consiste em uma efetiva partilha de poder entre Estado e as coletividades locais e implica auto-gestão local; envolve uma redefinição da estrutura de poder no sistema governamental, que se realiza por meio do remanejamento de competências decisória e executiva, assim como dos recursos necessários para financiá-las. Assim são construídas novas formas de relação entre Estado e a Sociedade Civil.

Na verdade, a influência que o cidadão passou a ter nas tomadas de decisões foi um grande avanço no processo de redemocratização do país. Contudo, não se deve perder de vista que, nos espaços de controle democrático em que existe participação popular, há uma correlação de forças explícitas, e, nessa correlação, na

maioria dos casos, a representação do Estado mantém o poder decisório. Portanto, a descentralização pressupõe o debate do exercício do poder, tanto pela sociedade civil, como pela sociedade política, ou seja, entre cidadãos e governo à medida que aproxima Estado e sociedade, no qual novos atores se fazem conhecidos no campo das tomadas de decisões, colocando, assim, a discussão do exercício do poder em espaço coletivo.

A descentralização pode ainda favorecer a participação popular nas instâncias locais, nas quais existe “maior articulação da sociedade civil por meio de organizações comunitárias e sindicatos, desde que, no nível local, as instituições sejam representativas da comunidade e que a participação seja uma realidade” (STEIN, 1997, p. 92).

O processo de descentralização remete diretamente à municipalização. Segundo Jovchelovitch (1998), “a municipalização deve ser entendida como o processo de levar os serviços mais próximos à população, e não apenas repassar encargos para as prefeituras (prefeiturização)” (p. 41). Desta forma, o processo de municipalização possibilita à população o exercício da democracia, por meio da participação, e ela pode interferir na gestão de seu município. No Brasil, a possibilidade de participação popular deu-se somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que, pela primeira vez, apresentou avanços no campo das políticas sociais, em especial na área da seguridade social pública.

Em relação à categoria da participação, Souza (1990) considera que “é o próprio processo de criação do homem ao pensar e agir sobre os desafios sociais nos quais, ele próprio está situado. Como tal é um processo dinâmico e contraditório” (p. 81). A participação política como expressão da democracia participativa deve ser compreendida como processo histórico, que se realiza em um contexto socioeconômico político e cultural complexo, constituído de subjetividades e estruturas consolidadas e construídas com base na correlação de forças que atuam na sociedade.

No entanto, paradoxalmente, a passagem da década de 1980 (com todas essas conquistas democráticas), para a década de 1990, foi marcada por uma crise econômica, com aprofundamento da recessão, do desemprego estrutural, do empobrecimento da maioria da população, caracterizando, assim, uma contradição inerente à lógica capitalista. No decorrer dos anos 1990, a realidade brasileira foi

marcada por determinações externas, agravadas com o processo de mundialização da economia e com o fortalecimento da retórica neoliberal. De acordo com Pereira (2000),

foi o período da história da proteção social brasileira que mais enfaticamente incorporou as determinações externas de mudanças econômicas e políticas. Na esteira da intensificação mundial do processo de globalização da economia e da guinada para a direita das políticas sociais antes de corte social democrático, também o Brasil tornou-se campo fértil para disseminação da ideologia neoliberal. A fortalecer esta ideologia estavam não só mudanças tecnológicas – que alteraram significativamente o modelo de produção e de regulação social prevaiente – e a debilidade estrutural do paradigma keynesiano/beveridgiano/fordista de produção e reprodução social, mas também a derrocada do socialismo real e o enfraquecimento dos partidos e organizações de esquerda (p.159).

A ideologia neoliberal, em ascensão, evidenciava e defendia uma menor intervenção e regulação social feita pelo Estado e um maior ingresso de mecanismos da iniciativa privada, alterando assim a relação Estado e sociedade, direitos e política social no que se refere à proteção social. Profundas mudanças ocorreram no campo das políticas de provisão social, alcançando uma parcela significativa da população brasileira.¹³

O início do século XXI colocou para a classe trabalhadora em geral, e para os movimentos sociais, entidades e organizações comprometidas com a construção de uma cidadania ampliada, o grande desafio de exercer “papel de agente crítico dos rumos e das tendências da política social” frente à nova exigência de funcionar “como agente de solidariedade, colaborando de boa-fé, com a usurpação de seus direitos sociais duramente conquistados”. (PEREIRA, 2008, p. 201).

Portanto, a transição do fim do século XX e o início do século XXI no Brasil, apresentou um cenário social, político e econômico extremamente contraditório e paradoxal. De um lado, os avanços conquistados pela classe trabalhadora no campo dos direitos inscritos na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e, de outro, a contínua ameaça a esses direitos pelo recrudescimento e pela ofensiva liberal que sempre se rearticula em momentos de crises. Esse paradoxo colocou em crise o sistema de proteção social brasileiro, ainda em construção, em um cenário político em que se criou o primeiro sistema de seguridade social público no país, baseado

¹³ Viana (2007) analisa as tendências contemporâneas e os desafios colocados à política de assistência social, sob influência da proposta neoliberal de pluralismo de bem-estar, que preconiza uma provisão social plural ou mista que, a seu ver, não é pública, a transferência da responsabilidade pública do Estado na área social, para um conjunto de setores e atores (agregado de bem-estar) em substituição ao seu papel regulador das relações sociais e econômicas.

nos princípios norteadores do modelo denominado beveridgiano-keynesiano-fordista, (após a Segunda Guerra Mundial). Esse modelo tornou-se referência mundial de proteção social pública e universal para muitos países europeus, ao preconizar e defender uma provisão social pública não-contratualista, e, portanto, não restrita aos trabalhadores ativos, inseridos no processo produtivo.

Outra característica do sistema de proteção social brasileiro no início do século XX, apresentado por Porto (2001, p. 23), é a que se segue:

o sistema de proteção social brasileiro prevalecente no período correspondente dos anos 1930 aos 1960 caracterizou-se por apresentar uma conformação corporativista (1) configurada em forma de cidadania regulada, distinguindo-se, desta maneira, do padrão universalista predominante nos países de capitalismo avançado.

No capítulo II, a seguir, esta dissertação privilegia a análise das mudanças e implicações sócio-históricas e jurídico-pedagógicas preconizadas pelo ECA (BRASIL,1990), como prescrições legais no trato à problemática da infância e da adolescência no Brasil, abordado em diferentes períodos históricos, com ênfase na doutrina jurídica da proteção integral que reconhece os cidadãos que compõem esses dois segmentos como sujeitos de direitos.

CAPITULO II

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA): HISTÓRIA, CONQUISTAS E DESAFIOS

2.1 Infância e adolescência no Brasil: breve resgate histórico

Os indicadores sociais sobre a grave situação (Conanda/CNAS/SEDH/MDS, 2006)¹⁴ da infância e adolescência no Brasil, na atualidade, evidenciam que a violação de direitos humanos de crianças e adolescentes está presente na história brasileira, desde o descobrimento.

A realidade socioeconômica e cultural da sociedade brasileira expressa as mais diferentes formas de violação desses direitos. No cenário atual de não-reconhecimento dos direitos, destaca-se o agravamento das expressões da questão social, tais como, a má distribuição de renda, a alta taxa de analfabetismo, a mortalidade infantil, o baixo nível de profissionalização, dentre outras.

Analisar a história da criança e adolescente no Brasil significa retomar a história da própria sociedade brasileira, pois se entende que, em qualquer sociedade, qualquer estudo profundo precisa ser contextualizado historicamente e realizado tendo como parâmetro que a vida das pessoas, das instituições e das sociedades não é ilha, mas se realiza sob determinadas condições e em contextos diferenciados e constituídos do ponto de vista social, político, econômico e cultural. Neste texto, procurar-se-á fazer um breve resgate histórico da situação proteção social à da criança e adolescente no Brasil, tendo presente a dinâmica própria da sociedade brasileira, no momento histórico em análise.

2.1.1 Crianças e adolescentes no Brasil colônia e império

A primeira ação social voltada para as crianças e adolescentes no Brasil

¹⁴ No Brasil, de acordo com o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Criança e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, há “maior concentração de crianças e adolescentes nas regiões mais pobres e nas faixas populacionais com menor instrução e menor renda, sendo que 45 % destas vivem em famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo. Entre as crianças e adolescentes negras e indígenas, o percentual de pobreza é ainda maior, respectivamente, 58% e 71%. A mortalidade infantil no Brasil no ano de 2003 era de 26,6 por mil crianças nascidas vivas. As principais causas da mortalidade infantil – doenças infecciosas e respiratórias – estão ligadas as condições gerais de vida e aos anos de estudo da mãe. (...) Em 2003 havia 5,1 milhões de crianças e adolescentes trabalhando. Quase a metade das crianças que trabalham vive em famílias com renda de até ½ salário mínimo. (CONANDA; CNAS; SEDH; MDS, 2006, p. 50).

ocorreu no contexto da colonização portuguesa por meio da ação jesuítica. A presença dos portugueses foi acompanhada pela Igreja Católica que legitimava e reforçava o processo colonizador. Na ação colonizadora e evangelizadora da Igreja Católica ocorreu a catequização das crianças indígenas realizada pelos jesuítas. Essas crianças, de acordo com os registros históricos, tiveram importante papel na introdução de novos hábitos, costumes e crenças entre os indígenas. Os pequenos índios eram vistos pelos jesuítas como capazes de mudar seu estilo de vida, do ponto de vista cultural, por meio da evangelização. Como estratégia de aproximação utilizaram crianças órfãs portuguesas para ganharem a confiança das crianças indígenas. As crianças indígenas eram levadas para instituições religiosas, nas quais eram evangelizadas, aprendiam a ler, escrever e adquiriam hábitos e costumes portugueses. Com essas ações, evidenciava-se o desrespeito à identidade cultural das crianças ao serem duplamente utilizadas, ou seja aculturadas e aviltadas em sua cidadania.

Contudo, a ação jesuítica não era recebida passivamente. Para Priore (*apud* SANTOS, 2004, p. 14), havia resistência à dominação étnica e cultural. Quando alcançavam a adolescência, os indígenas retornavam ao seu povo, retomando seus costumes e hábitos, enfim, sua cultura, juntamente com os mamelucos e mestiços, lutando para a própria sobrevivência como segmentos marginalizados.

Ainda no período colonial, ocorria com frequência, o abandono de crianças. Para enfrentar esse problema, surgido da própria sociedade colonial, foram criados mecanismos e instituições para cuidarem dos abandonados. A adoção era realizada por algumas famílias. Outra maneira de enfrentar esse problema foi a instalação (a exemplo de Portugal), das chamadas rodas dos expostos, que passaram a funcionar nas Santas Casas de Misericórdia. Como afirma Carvalho (2006),

a solução encontrada para a questão das “crianças enjeitadas” na época colonial também foi importada da Europa, onde a *roda dos expostos*, instalada nas Santas Casas de Misericórdia, garantia que a criança fosse entregue anonimamente pela mãe biológica em tal instituição asilar. A roda dos expostos foi fundada no século XII, entre 1201 e 1204 na Itália, chegou a Portugal no ano de 1273 e no Brasil, com a reivindicação pelas autoridades da colônia à coroa portuguesa, no ano de 1726, em Salvador. A segunda “roda” instalada no Brasil, foi construída no Rio de Janeiro, em 1738 (p. 9).

De acordo com Santos (2004, p. 16), muitos estudos apontam outras funções dessas casas, tais como “desembocadouro para as crias indesejadas pelos

senhores patriarcais”, “suporte no comércio de leite de escravas”, “mecanismo para ocultar o infanticídio”, e também para “servir de fonte para adoções ilegais”. Além disso, “o índice de mortalidade era extremamente elevado”, tendo atingido “70% nos anos de 1852 e 1853, na Casa dos Expostos do Rio de Janeiro” (RIZZINI, 1995, p. 109).

Nesse cenário, destacava-se a figura da ama-de-leite, encarregada de cuidar dos abandonados e que recebia pagamento pelo seu trabalho. Estes mecanismos e instituições estruturaram-se e se disseminaram pelo país.

Em relação ao trabalho no campo, os colonizadores não conseguiram utilizar o trabalho dos indígenas e buscaram na África negros para o trabalho nos canaviais. No contexto da escravidão no país, a realidade da criança e do adolescente encontrava-se de maneira diversificada, como consequência e desdobramento de uma estrutura escravista. Em muitos momentos, ao utilizar a mão-de-obra negra para o trabalho nas lavouras, as crianças eram separadas dos pais e vendidas por valores baixos, pois não representavam lucro imediato para o senhor. Em outras situações, a exploração do trabalho infantil ocorria no interior das próprias senzalas.

O Código Criminal, de 1830, expressa a realidade da criança e adolescente no período imperial, pois havia uma distinção das responsabilidades, que se dava por faixa etária e era dividida em três períodos: os “menores de 14 anos” não tinham “responsabilidade penal (essa determinação só passou a ter validade para os escravos a partir de 1885), os maiores de 14 anos e menores de 17 anos (...) poderiam receber as penas de cumplicidade; a partir de 21 anos recebiam a “imposição de penas mais drásticas, como as galés” (SANTOS, 2004, p. 18). Mas Londono afirma que

nos casos de menores de 14 anos que atuassem com discernimento, o Código permitia seu recolhimento a casas de correção, a critério do juiz, até que completassem 17 anos; isso permitia que menores de 17 fossem para a prisão comum, pois só no fim do século surgiram casas de correção para menores (*apud*, SANTOS, 2004, p. 18).

Conforme Vieira (2003), no contexto de estrutura escravista, legalizada e já enraizada na sociedade brasileira, a aprovação das Leis do Ventre Livre, em 1871 e da Lei Áurea, em 1888, não significou melhoria e nem avanços na qualidade de vida das crianças e dos adolescentes. A Lei do Ventre Livre foi pouco significativa, pois

como os pais não tinham liberdade, as possibilidades de sustento das crianças tornaram-se inviabilizadas. A Lei Áurea, resultado das pressões dos abolicionistas e dos capitalistas, também não teve impacto significativo na vida das crianças e adolescentes. Confirmando a avaliação de Vieira (2003), de acordo com Carvalho (2006, p. 5),

com o fim do regime escravista, a expectativa de uma vida melhor para os ex-escravos, adultos e crianças, não se confirmou. Após a libertação, as condições de vida de milhares de homens, mulheres e crianças não se modificaram em quase nada. Despreparados, os ex-escravos tiveram de continuar a luta pela sobrevivência e o espaço da fábrica no início do século XX foi o local para onde foram 'levados'. De mão-de-obra escrava passaram a mão-de-obra barata – a desqualificação servindo como justificativa para o pagamento de irrisórios salários.

Indiscutivelmente, o contexto do Brasil Colônia e Império configura-se como sombrio, de flagrante desrespeito e violação aos direitos da criança e do adolescente.

2.1.2 Crianças e adolescentes no Brasil República

Do exposto constata-se que a história da assistência à infância e à adolescência no Brasil Colônia e no Império, até o final do século XIX, início do século XX, não se traduziu em respeito à condição humana desses dois segmentos e/ou de acolhimento como seres em processo de desenvolvimento, do ponto de vista biológico, psíquico, étnico, social, cultural, e outros. Não se vislumbra no horizonte nacional qualquer possibilidade de serem reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos. Contudo, se por um lado, as legislações desse período não causaram impacto na vida da população brasileira, sobretudo das crianças e adolescentes, de outro, é importante reconhecer que o início do século XX apresentou mudanças substanciais, refletindo-se profundamente na realidade social brasileira com a mudança do regime político vigente desde o final da década de 1880. Assim, surgiu uma crescente preocupação com as crianças e adolescentes, pois, apesar da permanência de um enfoque religioso e caritativo como expressão da herança da Colônia e do Império, ampliou-se o debate no campo jurídico, que se tornou o “principal catalisador da formulação do problema e da busca de soluções para o mesmo” (RIZZINI, 1995, p. 111).

Pode-se tomar como referência para análise desse período a criação do Código de Menores, de 1927. No entanto, esse Código apresentou problemas à medida que retrata como

a infância foi nitidamente “justicializada” neste período. Decorre daí a popularização da categoria jurídica “menor”, sem qualquer tipo de problematização nos debates da época. O termo “menor” e suas várias classificações (abandonado, delinqüente, desvalido, vicioso, etc.) foram naturalmente incorporados na linguagem, para além do círculo jurídico. Não foi um fato passageiro. A observação acima sintetiza toda uma era da história da assistência à infância no Brasil, que perdurará até fins do século XX. (RIZZINI, 1995, p. 115),

Na Constituição de 1937 (RIZZINI, 1995), em plena vigência do Estado Novo, a infância e a juventude foram objeto de cuidados e garantias especiais do Estado que se tornou responsável pelas garantias de condições de vida das mesmas. No entanto, como preceito constitucional, o Estado deveria garantir auxílio e proteção social de forma restrita, ou seja, somente às famílias muito pobres que não apresentassem condições financeiras para manutenção dos seus filhos.

Assim, em 1941 foi criado o serviço de Assistência ao Menor (SAM) e, em 1942, criou-se a Legião Brasileira de Assistência (LBA) que também objetivava prestar assistência à infância desvalida (RIZZINI, 1995).

No período compreendido entre os anos 1930 e 1950, apesar das mudanças significativas que ocorreram na concepção e na prática em relação aos “menores”, notadamente mudanças advindas das políticas em relação ao trabalho, à educação e à saúde (Era Vargas), não houve diminuição no contingente de excluídos em decorrência das raízes e causas sociais serem estruturais e provenientes do sistema capitalista.

Nos anos 1950 e 1960, ocorreram tentativas de revisão e reformulação do Código de Menores, de 1927. Nos projetos apresentados, percebe-se a influência dos debates e o aprofundamento da questão que estava em pauta o que também ocorria no plano internacional. Dois acontecimentos refletem esses debates: o IX Congresso Panamericano da Criança, realizado em Caracas, em 1948, e a Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1959, que aprovou a Declaração dos Direitos da Criança. Este estudo entende estes dois eventos como um marco, pois, pois a infância passou a ser valorizada, e a criança, considerada internacionalmente, pela primeira vez, como sujeito de direitos, pela Organização das Nações Unidas

(ONU). Constituiu-se, desta forma, como movimento social internacional, a concepção de que os direitos da criança como pessoa em desenvolvimento são passíveis de proteção legal e integral no âmbito do Estado.

Segundo Faleiros (1995, p. 51), “a causa da infância foi objeto de discurso e de ação de inúmeros atores públicos que tinham causas privadas e de atores privados que se empenhavam na esfera estatal na defesa de seus interesses privados”. Foi aprofundada a estratégia de articulação entre a esfera estatal e a esfera privada na prestação de serviços e atendimento infanto-juvenil. Nesse período, a iniquidade das relações societárias reforçava a necessidade de implementação de um sistema de assistência à infância. A proposta de reformulação da legislação estabeleceu uma cisão entre os legisladores, juristas e setores do executivo. De um lado havia os que defendiam o “menor como objeto do direito penal”, e de outro, a proposta do “menor enquanto sujeito de direitos” (RIZZINI, 1995, p.146).

Desta forma, entre o discurso e a prática jurídica e governamental, estabeleceu-se um conflito em relação à definição do mais adequado modelo de doutrina acerca do menor. “O modelo opõe-se ao juizado executivo que atua em jurisdição ampliada, fornecendo subsídios às famílias pobres, distribuindo bolsas de estudo, enfim, agindo em áreas que deveriam estar sujeitas à iniciativa do poder executivo”, assevera RIZZINI (1995, p. 146).

Para Rizzini (1995), o complexo relacionamento entre os três poderes do Estado (executivo, legislativo e judiciário), levou à crise instaurada que potencializou-se quando irromperam as denúncias de corrupção na intermediação de verbas públicas para estabelecimentos particulares, e acentuaram-se as críticas quanto às irregularidades no trabalho realizado com os menores, no interior das instituições. As críticas ao sistema vigente também começaram a emergir tanto por parte de atores governamentais como de segmentos da sociedade.

À época às críticas ao Serviço de Assistência ao Menor (SAM) se tornaram rotineiras tanto no Parlamento como na imprensa. Atores vinculados à Ação Social Arquidiocesana, também se manifestaram contrários à referida instituição (RIZZINI, 1995).

Todas essas ações contribuíram para o aprofundamento do debate acerca da problemática das crianças e menores levando a algumas conclusões: a urgência de revisão e reformulação do Código de Menores e a necessidade de extinção do

Serviço de Assistência ao Menor (SAM). Em sua obra Rizzini (1995, p.148), faz um alerta sobre a necessária “tomada de consciência em face do alarmante fenômeno do abandono e da delinqüência, que se agrava nas capitais pelo êxodo rural, a industrialização e outras causas”; enfatizando a necessidade de a sociedade “admitir a sua responsabilidade na participação das causas e concorrer para a solução”. Contudo, na contra-mão do que estava sendo discutido, aprofundado e proposto, em dezembro de 1964, já em plena vigência da ditadura militar, o executivo nacional foi autorizado a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), em substituição ao SAM. A legislação passou a ser interpretada e colocada em prática com base nos princípios da Política de Segurança Nacional, orientada pela ditadura militar. Em 10 de outubro de 1979 foi aprovado o Código de Menores, baseado na doutrina jurídica da situação irregular. Para Faleiros (1995, p. 81-82),

o novo Código de Menores, promulgado em 10 de outubro de 1979 (Lei Nº. 6.697) adota expressamente a doutrina da situação irregular, segundo a qual “os menores são sujeitos de direito quando se encontrarem em estado de patologia social, definida legalmente” (...). Assim, as condições sociais ficam reduzidas à ação dos pais ou do próprio menor, fazendo-se da vítima um réu e tornando a questão ainda mais jurídica e assistencial, dando-se ao juiz o poder de decidir sobre o que seja melhor para o menor: assistência, proteção ou vigilância.

O Código de 1979 foi fortemente criticado, por não expressar os interesses das forças políticas e da sociedade organizada, uma vez que não representava os direitos das crianças e dos adolescentes, os quais permaneciam confinados nas instituições, submetidos ao poder discricionário do juiz de menores (SILVA, 2005, p.32).

Como fator agravante estava expressa nesse Código de 1979 uma concepção de infância dividida arbitrariamente em dois grupos: crianças e menores. Eram consideradas crianças, os cidadãos que pertenciam à classe social que tinha poder aquisitivo suficiente para se responsabilizar pela educação e manutenção dos filhos. Menor era a denominação atribuída aos filhos da classe empobrecida, cujos pais, em virtude das condições de exploração e de expropriação do trabalho pelas forças produtivas e reprodutivas do sistema capitalista, não conseguiam atender às necessidades sociais básicas de seus filhos expondo-os às mais diversas formas de violência e de condições de vida degradante.

Os familiares dessas crianças e adolescentes, consideradas pela lei como menores, não contavam com nenhuma proteção social pública e/ou aparato legal, ou seja, com políticas públicas que lhes possibilitassem o acesso aos bens e serviços que lhes propiciasse viabilizar as condições para permanecer com seus filhos e educá-los.

Como as famílias não tinham condições para permanecer com seus filhos, eles eram colocados em instituições que tinham suas práticas alicerçadas no paradigma da chamada doutrina de situação irregular, ocorrendo excessos e os mais variados tipos de violência e maus-tratos àquelas crianças e adolescentes, assistidas por essas instituições sem qualquer controle exercido pela sociedade. Esse tipo de concepção e prática ante às novas configurações e exigências do capital, já não respondia à realidade, pois “é nos marcos do neoliberalismo que o direito infanto-juvenil deixa de ser considerado um direito menor e pequeno de criança, para se tornar um direito maior, equiparado ao do adulto” (SILVA, 2005, p. 36) para quem o Código do Menor foi à falência no início da década de 1990, após a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Para Andrade (2002),

como legislação, o ECA rompe definitivamente com a doutrina da situação irregular, até então admitida pelas leis 4.513 de 1964, e 6.697 de 1979 (Código de Menores), que ficaram revogadas. Estabelece, como diretriz básica e única, a doutrina de proteção integral. Deixávamos, assim, para trás os momentos nos quais o direito de crianças e adolescentes era marcado pela execução de normas e diretrizes repressivas e discriminatórias e o momento no qual se desenhou uma política nacional caracterizada pela proteção e amparo paternalistas para adentrar ao momento histórico no qual se funda a concepção da criança e do adolescente como sujeitos de direitos.

Do exposto, conclui-se que o extinto Código de Menores (1979) foi fortemente questionado pelos movimentos e organizações da sociedade civil, bem como por setores estatais por reproduzir em seus princípios e diretrizes a lógica do sistema capitalista, ao dividir a população infanto-juvenil por classe social, e a classe empobrecida ser tratada de forma marginalizada e estigmatizada, em detrimento de sua posição socioeconômica e cultural. Esse código, pautava-se, portanto, por normas repressivas e discriminatórias por fundamentar-se na doutrina de situação irregular.

No Brasil, dos anos 1980/1990, após décadas de políticas assistencialistas e repressivas de atendimento à criança e ao adolescente, finalmente a questão da infância e da juventude alcançou a agenda política dos governantes por

determinação de preceitos constitucionais presentes e afiançados pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e pelo ECA (BRASIL, 1990).

O questionamento e a crítica dos movimentos e organizações da sociedade civil ao novo Código de Menores, ficou marcado como parte de um amplo movimento nacional de defesa dos direitos das crianças e adolescentes, em consonância com a defesa dos direitos humanos em geral e a luta pela redemocratização do país. Com a emergência e atuação dos movimentos sociais organizados em sua representação política, conquistou-se, então, uma nova ordem jurídico-institucional para o tratamento da causa, ressignificando a noção de infância ao elevar esse segmento à condição de *sujeito de direitos e de deveres*. É o que analisa Faleiros (1995), ao afirmar que

as forças conservadoras e militares haviam vetado a convocação de uma assembléia constituinte exclusiva. O debate constituinte, no entanto, mobiliza tanto os lobbies de conservadores e de grandes empresas como as organizações populares. Os direitos da criança são colocados em evidência por inúmeras organizações destacando o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMRR) (p. 84).

A articulação entre entidades de defesa dos direitos humanos, tais como, organizações não-governamentais (ONGs), grupos de empresários, intelectuais, Pastoral da Criança, Congregação Nacional de Bispos do Brasil (CNBB), Fundo das Nações Unidas (Unicef), entidades filantrópicas, grupos estudantis, sindicatos e, em especial do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMRR), representava a mobilização de uma parcela da sociedade civil em torno de uma política de garantia de direitos à infância e à adolescência.

Em 1986, foi convocada a Assembléia Constituinte. Como resultado dessa mobilização e ação conjunta, a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) definiu, em seus artigos 227 e 228, a criança como prioridade absoluta, reconhecendo-a como sujeito de direitos e objeto de proteção integral na perspectiva da universalidade dos direitos de cidadania.

Essa atuação conjunta por direitos é melhor compreendida quando é contextualizada na configuração geral da sociedade brasileira. De um lado, ela foi marcada pelo repúdio da sociedade a uma herança cultural da colonização, da escravidão, das ditaduras e da ofensiva neoliberal, e de outro, permeada por lutas históricas e atuais em defesa de uma sociedade democrática que supere a lógica da violência, da impunidade, da concentração de renda, da terra, do saber e do poder,

ou seja, da não-garantia da satisfação das necessidades humanas como conteúdo dos direitos sociais

O fato dessas organizações sociais envolverem-se no processo de elaboração da nova Constituição brasileira por meio de um conjunto de ações e manifestações públicas, assegurou à nova Constituição federal o aval e a garantia para atribuir prioridade absoluta à criança e ao adolescente. No próximo sub-item, privilegiar-se-á análise sobre o protagonismo histórico do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), e do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) no campo do direito e da consolidação das diretrizes do ECA. É esse o debate a ser apresentado a seguir.

2.1.3 Movimentos e organizações sociais em defesa dos direitos da criança e do adolescente: protagonismo político

Apesar do cenário contraditório, em um movimento de avanços e recuos, o aprofundamento do processo democrático no Brasil vem ocorrendo de forma lenta e gradual. É importante destacar que, nesse processo, os movimentos e as organizações sociais desempenham um papel fundamental. Nessa perspectiva, situa-se o protagonismo histórico do Movimento de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) e dos Conselhos de Direitos e a atuação dos Conselhos Tutelares (CTs), objeto de estudo e investigação desta dissertação..

Para compreender a importância das lutas dos movimentos de defesa e de lutas pelos direitos das crianças e adolescentes no Brasil, é necessário situar a realidade brasileira em sua construção histórica e resgatar, com as contribuições de Fernandes (2006), a tese de que o Brasil ainda sofre as consequências da escravidão, fenômeno que contribuiu para a formação de uma cultura de privilégios e favores. Esta herança, dentre outras, faz que a realidade de exclusão ainda seja gritante na sociedade brasileira contemporânea. Para Fernandes (2006), a sociedade brasileira, historicamente, constituiu-se de várias organizações e movimentos que deram sua contribuição na construção da cidadania, com a superação da sociedade de privilégios e favores, rompendo gradativamente com a exclusão social.

Dentre essas várias organizações e movimentos destaca-se, a inclusão da categoria movimento social que Scherer-Warren (2006, p.113) entende que se constitui, “em sentido mais amplo” com “uma identidade ou identificação, da definição de adversários ou opositores e de um projeto ou utopia, num contínuo processo em construção”.

Neste sentido, os movimentos sociais no Brasil, cada qual com suas especificidades, vivem desafios em uma estrutura de sociedade capitalista que apresenta diferentes formas de dominação e rearticulação. Os desafios caracterizam-se pela busca de alternativas de fortalecimento, organização e enfrentamento das artimanhas postas pelo sistema capitalista.

Este estudo entende que não há novos movimentos ou mesmo “uma nova questão social”. Há sim, novas demandas e novos atores em face das expressões contemporâneas das mazelas e iniquidades produzidas pelo capitalismo.

Para Frank e Fuentes (1989, p. 26-30) os movimentos sociais são cíclicos porque “respondem às circunstâncias que variam segundo as flutuações e os ciclos políticos, econômicos e, talvez, ideológicos”, porque mobilizam-se e se fortalecem na resposta a circunstâncias que também têm esse mesmo caráter. Ao mesmo tempo, os movimentos “tendem a ter ciclos de vida próprios”, pois surgem, crescem, respondem a determinadas circunstâncias e desaparecem. Nesse sentido, analisam que a composição social dos novos movimentos no ocidente tem como marca a presença e a participação, sobretudo da classe média, refletindo a mudança produzida nas relações em cada sociedade.

Para Frank e Fuentes (1989, p., p. 37-39), os movimentos sociais são,

agentes importantes de transformação social e portadores de uma nova visão, sobretudo, pelo vazio deixado pelo Estado e outras organizações, instituições e organismos da sociedade. E, portanto podem contribuir na transição para a sociedade socialista, pois, são agentes ativos, estabelecendo novas articulações que poderão transformar o mundo em novas direções.

Esses movimentos, portanto, trabalham e assumem, em sua metodologia própria, a participação e a autotransformação e, por isso, “trazem em si a esperança e a possibilidade de autotransformação contribuindo para a ampliação e redefinição da democracia na sociedade civil” (FRANK; FUENTES, 1989 p. 39)

Com base nas formulações e diferenciações presentes nas abordagens citadas, entende-se que o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

(MNMMR) como organização social, bem como o Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos (MNDH), não se enquadram nas características específicas de um movimento ou projeto social de classe média. Situam-se no conjunto das organizações sociais que têm contribuído para o avanço da democracia e para o fortalecimento dos espaços de participação política e social dos cidadãos envolvidos. Ademais, apresentam demandas legítimas pela garantia dos direitos de cidadania social dos sujeitos e apresentam um potencial transformador.

Interessa em particular a esta dissertação o breve registro da trajetória histórica percorrida pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR)¹⁵, por entender que ela revela um processo de luta coletiva, visto que as demandas por direitos de crianças e adolescentes relacionam-se, diretamente, à construção de um novo projeto societário.

No Brasil, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) surgiu, em 1985, com a articulação de vários projetos sociais que foram desenvolvidos por entidades não-governamentais (ONGs), com forte presença de setores religiosos. (FALEIROS, 1995). O MNMMR é uma associação civil, filantrópica, sem fins lucrativos, de caráter educativo, cultural, de assessoria e defesa de direitos das crianças e adolescentes, com duração indeterminada, com sede e foro na cidade de Brasília.

Ademais o MNMMR contribuiu significativamente para o processo de mobilização e para a elaboração do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), bem como para a constituição do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA). Após a aprovação do ECA, essa organização social da sociedade civil e outras entidades e organizações comprometidas com os direitos das crianças e dos adolescentes, continuaram a mobilização para exigirem a aplicação dos preceitos legais contidos no ECA. Para o MNMMR, o papel do Estado é o de criar condições para a elaboração e execução das políticas sociais públicas, para que ele possa garantir as necessidades sociais básicas da criança e do adolescente, como fundamento de seus direitos.

¹⁵ Os objetivos do MNMMR são os seguintes: 1) oferecer espaços de organização e formação de crianças e adolescentes excluídos, prioritariamente os meninos e meninas de rua, favorecendo sua participação na busca de soluções dos problemas que afetam suas vidas e o exercício de seus direitos de cidadania; 2) organizar, em redes, os educadores, os programas de atendimento e os diversos agentes governamentais e não-governamentais da área da criança e do adolescente para potencializar as suas ações de promoção e defesa dos direitos humanos e de cidadania. 3) Denunciar as omissões, transgressões e violações de que são vítimas as crianças e adolescentes brasileiros (MENDES, 2007).

Outro movimento que merece destaque por seu protagonismo nas lutas para o fortalecimento da democracia e da cidadania no país é o Movimento de Defesa dos Direitos Humanos (MNDH)¹⁶. Após 25 anos de existência do MNDH, percebe-se que ele contribuiu, com outros movimentos e organizações sociais, para o avanço da democracia e, sobretudo na luta pelos direitos da criança e adolescente no país.

Em agosto de 2007, o MNDH realizou seu Seminário Nacional com o tema memória da luta pelos direitos humanos no Brasil. Ao final desse seminário, os participantes elaboraram um documento, denominado Carta de Brasília, com o seguinte teor:

- a) renovamos nosso compromisso com a luta e convocamos todos/as os/as brasileiros/as que se engajem para construirmos, juntos, um forte movimento pelos direitos humanos;
- b) exigimos que o Estado assuma, de vez, o compromisso constitucional e moral com a garantia e o respeito a todos os direitos humanos; promova os direitos através de medidas concretas; proteja pessoas e grupos sociais que vivem em situação de maior vulnerabilidade; repare as vítimas de todo tipo de violação e puna os/as que as realizam; enfim, oriente sua atuação, em primeiro lugar, pela realização de todos os direitos humanos;
- c) pautamos o desafio e nosso compromisso com a necessidade de ampliar a compreensão de direitos humanos, incluindo neles o direito à memória e o direito à verdade, que também são direitos humanos. (MNDH, 2007)

Nesse seminário, foi discutida a necessidade de resgatar a memória histórica das lutas por direitos, em um contexto de sociedade permeada por grandes desigualdades sociais e por abusos de poder econômico e político, com recorrentes tentativas de camuflar a verdade e impedir o acesso da população aos registros dos fatos históricos marcantes do país.

Especificamente na luta pelos direitos das crianças e adolescentes, o movimento tem dado uma contribuição relevante em articulação com outras entidades comprometidas. Sua atuação está em sintonia com a afirmação de Neto (2005, p. 17-18), para quem,

o eixo estratégico da “promoção da realização dos direitos de crianças e adolescentes” consubstancia-se no desenvolvimento de uma “política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente” (art. 86), que integra o âmbito maior da política de promoção e proteção dos direitos humanos, estrategicamente cortando, de maneira transversal e intersetorial, todas as políticas públicas.

¹⁶ O Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) foi fundado em 1982 e está presente em todo o Brasil. É considerado um movimento organizado da sociedade civil, sem fins lucrativos, de caráter democrático, ecumênico, suprapartidário, presente em todo o território brasileiro. Conta com mais de quatrocentas entidades filiadas, organizadas em oito regionais. (MNDH, 2007).

Nessa direção, este estudo entende a importância da luta pelos direitos humanos em geral, e como parte deles, pelos direitos das crianças e adolescentes, ou seja, fortalecendo as organizações e movimentos da sociedade civil, contribuindo para a implementação de políticas públicas.

Na perspectiva analítica de fortalecimento do exercício da democracia participativa no contexto de implementação de políticas públicas, Faleiros (1995, p. 90), ao analisar o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), entende que o Estado e a sociedade “reconhecem a criança e o adolescente como cidadãos, garantem a efetivação de seus direitos, estabelecem uma articulação do estado com a sociedade na operacionalização da política para a infância, com a criação dos Conselhos de Direitos, Tutelares e fundos geridos por esses Conselhos”.

Com base nessa perspectiva de fortalecimento e articulação contínua entre movimentos e organizações sociais, insere-se o debate relativo à atuação dos CTs, que tem no ECA seu princípio orientador, conforme análise apresentada a seguir.

2.2 O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA): abordagem sócio- histórica

No Brasil, historicamente, privilegia-se a democracia representativa, inspirada em princípios liberais, ainda que a democracia participativa tenha sido aprofundada pela Constituição federal brasileira de 1988 (BRASIL, 1988). A nova Constituição apresenta avanços no campo dos direitos, sobretudo no campo social. Dentre as várias conquistas, destaca-se a criação do primeiro sistema de seguridade social pública no país, composto pelas políticas de saúde, previdência social e assistência social. A esta última foi assegurada pela primeira vez o *status* de política pública, concretizadora de direitos (BRASIL, LOAS, 1993).

No contexto dos inúmeros debates sobre as principais iniciativas e lutas ocorridas no decorrer da década de 1990, insere-se a história da luta e participação da sociedade brasileira em defesa dos direitos da criança e adolescente, que culminou no ano de 1990 com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Essa lei expressa o resultado de um longo processo histórico de luta das organizações e movimentos sociais no Brasil (MNMRR, MNDH, e outros), na confluência de interesses relativos à necessidade de atualização do extinto Código do Menor, de 1979, que nasceu e se consolidou sob fortes críticas. Para Silva (2005), esse Código,

representava as idéias dos militares que estavam em crise. Não correspondia aos interesses das forças políticas e da sociedade civil e nem representava os direitos das crianças e dos adolescentes, os quais permaneciam confinados nas instituições totais e submetidos ao poder discricionário do Juiz de Menores (p. 32).

Com a criação do ECA, ocorreu um radical rompimento com essa doutrina jurídica e com esta legislação social restrita. O ECA adotou como doutrina única a proteção integral de crianças e adolescentes. A população infanto-juvenil passou a ter a proteção integral com o respaldo legal de uma legislação pública e universalizadora de atenção a esse segmento vulnerável socialmente. Rompeu-se com princípios repressivos e discriminatórios de uma história permeada pelo autoritarismo e desigualdades, ainda que legalmente constituída e institucionalizada o que a tornava ainda mais cruel e assustadora.

A promulgação do ECA ocorreu logo depois da promulgação da Constituição federal brasileira (1988), e da Convenção Internacional dos Direitos da Criança organizada pelas Nações Unidas, que instituiu o Sistema de Garantias dos Direitos da Criança (SGD), em escala mundial.

Os preceitos constitucionais relativos ao SGD referendam e estão presentes no ECA para que sejam realizados por meio de um conjunto de ações instituídas nos princípios de uma política de atendimento – com articulação de mecanismos governamentais e não-governamentais nas três esferas de governo, com o objetivo de desenvolver ações conjuntas, que devem privilegiar políticas sociais básicas, incluindo programas de assistência social e de proteção especial e jurídica a crianças e adolescentes. O SGD explicita com clareza o eixo de atuação dos Conselhos Tutelares, em permanente articulação com as demais instâncias do poder público. Esse sistema é assim compreendido na pesquisa nacional realizada pelo Conanda, denominada Conhecendo a Realidade (BRASIL, SEDH/PR; CONANDA, 2007, p. 9):

O Sistema da Garantia de Direitos organiza-se em três eixos constitutivos: promoção, controle social e defesa de direitos. Esta divisão é importante para compreender o lugar e o papel dos dois órgãos criados pelo ECA – os Conselhos dos Direitos e o Conselho Tutelar. O eixo da promoção de direitos compreende as políticas sociais básicas destinadas à população infanto-juvenil e às suas famílias. O eixo do controle social trata da participação da sociedade na formulação e acompanhamento das políticas voltadas para a criança e o adolescente, por meio da ação de organizações da sociedade civil ou por meio das instâncias formais de participação estabelecidas na lei, que são os Conselhos dos Direitos. E, por fim, incluir sistema de direitos: o eixo da defesa dos direitos, que consiste em zelar pelo

cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, por meio de intervenções onde e quando houver ameaça ou violação desses direitos. O Conselho Tutelar atua precisamente nesse eixo, junto com outras instâncias do poder público e da sociedade civil, tais como a Justiça da Infância e Juventude, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Segurança Pública e os Centros de Defesa.

No campo da proteção social à infância e à adolescência, a Constituição Federal brasileira de 1988 (BRASIL, 1988) apresenta em seu texto avanços significativos no que se refere à garantia dos direitos sociais, em especial, aos direitos das crianças e dos adolescentes. O conceito de cidadania é ampliado ao instituir-se um aparato jurídico legal e moderno em bases democráticas.

Ao enfatizar a importância da participação de todos nas decisões, este estudo reporta-se ao espaço dos chamados conselhos de direitos, em especial os da área da criança e do adolescente, como legítimos instrumentos de participação popular, no âmbito nacional, estadual e municipal, ao implementar políticas que assegurem os direitos das crianças e dos adolescentes preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Esses conselhos, do ponto de vista jurídico-formal (artigo 88, inciso II do ECA, BRASIL, 1990), são órgãos deliberativos e de controle das ações em todos os níveis de governo, devendo assegurar, em sua composição, o princípio da paridade (não apenas numérica, mas também de autonomia de decisão política) por meio de organizações representativas, de acordo com legislações específicas (federal, estaduais e municipais).

No Brasil, em tese, desde julho de 1990 (data de regulamentação da lei nº 8069 (ECA), do ponto de vista legal, todas as crianças e adolescentes deixaram de sofrer tratamento diferenciado e passaram a ter os mesmos direitos, independentemente de etnia, classe social, sexo, sendo-lhes assegurada a igualdade de direitos de toda natureza. Demo (1994) entende a luta pela cidadania dos jovens e crianças, como parte de uma luta maior pela garantia de acesso aos bens sociais e culturais, bem como para uma participação efetiva no processo de divisão justa da riqueza nacional, e ainda, pela liberdade de ir e vir, pelo direito de expressão e de denúncia, pela liberdade de consciência e pelo acesso às informações.

No contexto de criação das políticas públicas de proteção à infância e a juventude, a articulação entre Estado e sociedade evidencia-se especialmente com a instituição dos Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CMDCA) e dos Conselhos Tutelares (CTs), ambos implantados por meio de

dispositivos legais advindos da Constituição federal de 1988 (BRASIL, 1988) e das leis orgânicas municipais. Essas organizações são autônomas, cada qual com atribuições e funções específicas, e se orientam pelos princípios da descentralização, municipalização e participação. Tais princípios são componentes da lógica que passou a orientar as novas relações entre Estado e sociedade civil e estão presentes no campo das políticas sociais e, nesse caso, diretamente vinculados à proteção e zelo pelos direitos da criança e do adolescente. Interessa, particularmente a esta dissertação o debate e aprofundamento do eixo programático denominado controle democrático e da categoria democracia participativa e direta, considerados temas centrais ao objeto deste estudo, ao analisar a atuação dos CTs em Goiânia.

A participação da sociedade civil, por meio das organizações sociais que atuam na política infanto-juvenil é de fundamental importância. Por meio do controle democrático seja no espaço dos conselhos de direitos, seja no espaço dos conselhos tutelares, busca-se o zelo pelos direitos da criança e do adolescente, o que exige investimentos e ampliação de recursos financeiros específicos para esta área, bem como a efetivação dos princípios da doutrina jurídica que fundamenta o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) como prioridade absoluta. Em relação a essas prioridades e à atuação dos CTs, um entrevistado, entende que na prática, há uma contradição, pois, a seu ver,

a criança e o adolescente ainda não tem a prioridade absoluta. E até acho que é uma falha nossa, eu falo como conselheira/o tutelar, claro. Até de fiscalizar essas entidades, de representar no ministério público. Mas nós já representamos o jovem cidadão da sociedade 2000, da secretaria de cidadania do trabalho, e a resposta que nós tivemos do coordenador é que estão sendo atendidos, dentro do critério deles. E aí, o que acontece. Agora ele criou uma “richa” pessoal, porque fizemos uma representação no Ministério Público. Agora é que ele não quer mesmo, assim, não está fazendo muita questão de atender os conselhos tutelares (W.B)¹⁷.

Este depoimento confirma as polêmicas existentes entre atores sociais representantes de distintas instâncias em relação à aplicabilidade do ECA.

Em conformidade com os conceitos fundamentais preconizados pela legislação nacional e internacional, Costa (1993, p. 27) compreende a garantia de

¹⁷ Todas as iniciais utilizadas no texto correspondem a nomes fictícios, conforme compromisso de sigilo assumido com os entrevistados por ocasião da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (em anexo), como exigência do Comitê de Ética na Pesquisa da Universidade Católica de Goiás (CEP/UCG).

prioridade absoluta à criança e ao adolescente como “a prestação de socorro e proteção em qualquer circunstância, dando preferência ao atendimento por serviços no âmbito dos três poderes, preferencialmente, na formulação e execução das políticas sociais e na destinação de recursos públicos na proteção dos mesmos”.

No Brasil, apesar das polêmicas relativas à sua aplicabilidade, é inegável o caráter inovador da doutrina da proteção integral preconizada pelo ECA, , colocando-o como um instrumento jurídico que, de um lado, reconhece em suas diretrizes a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, em desenvolvimento e com prioridade absoluta; de outro, apresenta descaso na aplicabilidade da lei, ou seja, no Brasil existe uma distancia entre o legal instituído e o real. No entanto, embora a realidade apresente essas disparidades, muitas conquistas já foram realizadas. Nesse aspecto, vale registrar a compreensão de uma ex-conselheira tutelar do município de Goiânia, em relação aos dezoito anos de vigência do ECA:

antes da existência do ECA, o juiz era senhor absoluto do destino da criança e da família. Ele decidia, às vezes com elementos mínimos, sem um conhecimento aprofundado da situação daquela família, ele decidia o destino desta família, que tinha criança. Agora não, o ECA trouxe todo um aparato, para que o juiz, até o juiz, além de querer elementos, ele é obrigado a passar por uma série de etapas, antes de tomar uma decisão. Então o ECA mudou esta realidade. O ECA explicitou uma série de violações de crime contra criança desde que o mundo é mundo. Mas o ECA fez isso aparecer. Hoje esta série de crimes contra crianças já existia, mas hoje esses crimes já são visíveis. E assim mesmo há muita invisibilidade. Os números são muito aquém da realidade. O que há de estupro, de morte, de violência doméstica, de aliciamento, de falta de direito da criança, de omissão, de negligência, é uma quantidade assustadora. Mas há uma subnotificação, então muito não é visível. Mas mesmo assim, com toda esta realidade, ainda difícil, de toda a hora ficar assistindo na mídia vendo, lendo, nossa! esses casos ainda acontecem . Mesmo assim, diante de nossa perplexidade, o ECA ele foi e continua sendo o maior instrumento de garantia de direito que a criança tem. Por isso, com todas as debilidades dos mecanismos de defesa dos direitos da criança e do adolescente, com toda falta de elaboração política, com falta de regulamentação do ECA em seus dezoito anos, ainda foi o maior e melhor acontecimento para as crianças nos Brasil. Histórico, completamente histórico, porque se ele estivesse na Inglaterra, ele nem teria sentido, ou em alguns outros países, da Europa ele nem teria sentido, porque lá, alguns direitos fundamentais ainda são garantidos. Então, ele é adequado à nossa realidade (P. N.).

Este estudo avalia que a criação do ECA constitui-se em um passo decisivo para assegurar o direito das crianças e dos adolescentes no Brasil, do ponto de vista legal e jurídico-formal.

Para um entrevistado, o ECA

é uma legislação, que nós não podemos reclamar. Quando elaborado, elaborou-se baseado no que existia de concepção de proteção da criança e adolescente de forma mais completa. Os instrumentos jurídicos são muito importantes. Hoje infelizmente há movimento de alguns setores inclusive até pra buscar a diminuição de algumas atribuições sem sequer ser aplicado, sem sequer sabermos se dá certo ou não porque não foi efetivado. Por falta de políticas públicas, por falta de uma série de fatores. Mas em termos de instrumentos jurídicos, nós estamos bastante aquinhoados e nosso receio é que fatores da sociedade, determinados setores e por fatores diversos, eles busquem a modificação de alguma disposição aqui que não foi implementada ainda por diversas contingências, mas que realmente superam o direito da criança e do adolescente. Eu penso que nós temos um instrumento de fundamental importância e que com poucos senões, nos atendem perfeitamente, o que nos temos que buscar é forma de implementá-los. Se conseguimos implementar 90%, 80% do que o estatuto prevê, nós realmente conseguiremos uma sociedade melhor pra garantir realmente, uma formação digna pra nossas criança e adolescentes (N.Q.).

Para a implementação do ECA, muitos desafios foram rompidos e muitos ainda estão por romper, visto que a sociedade brasileira foi constituída historicamente por uma cultura em que a minoria decide, política e economicamente pela maioria, que fica à mercê dos interesses da classe dominante. A prevalência dessa cultura antidemocrática e tuteladora fortalece ainda mais o projeto de democracia restrito à ação política representativa em curso no país. Inegavelmente, no processo de implementação do ECA, importantes e estratégicos mecanismos foram assegurados em seu texto legal. Os chamados conselhos de direitos ou de políticas públicas, e os conselhos tutelares, são instâncias públicas que abriram possibilidades concretas ao exercício da democracia direta por meio da efetiva participação dos cidadãos como sujeitos de direito, atuantes nas esferas públicas por meio do exercício de tomadas de decisões políticas.

2.3 Criação dos conselhos tutelares no Brasil: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) como princípio norteador

Entende-se que os conselhos tutelares situam-se na sociedade brasileira em um contexto de tensão, porque há um permanente conflito entre o princípio que orienta a cidadania em bases democráticas e a existência de formas conservadoras de autoritarismo ainda vigentes no país, conforme analisado. De um lado, convive-se com a prevalência da democracia representativa de forma institucionalizada, ou seja, legalmente estabelecida, e de outro, com movimentos e organizações sociais que buscam permanentemente a construção de espaços públicos que possibilitem o

exercício da democracia direta e participativa. Com tantas disparidades na sociedade brasileira, os conselhos (de diretos e os tutelares) são concebidos por alguns segmentos como instrumentos voltados para a consolidação da democracia representativa e, para outros, como legítimos mecanismos que contribuem para construção da democracia direta e, ainda, para um terceiro grupo, para fins do recrudescimento do autoritarismo.

A respeito da definição legal dos conselhos tutelares, os dez artigos (131 a 140) contidos no Título V do ECA (BRASIL, 1990) são, por seu turno, referência para as políticas públicas no que se refere às funções e competências dos Conselhos Tutelares nas três esferas de governo. Nesses dez artigos encontram-se os dispositivos legais para a garantia da atuação do conselho tutelar como instrumento legítimo e democrático. Em decorrência dessa legislação, os municípios têm a obrigação de elaborar leis específicas, desde que em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos no ECA.

Por definição legal, o Conselho Tutelar “é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (ECA, artigo 131, BRASIL, 1990). Por ser órgão permanente, autônomo e não-jurisdicional, torna-se importante manter sua independência e liberdade de atuação, ainda que sejam relativas, em virtude das relações estabelecidas com as várias instâncias da sociedade. No Brasil, país em que o clientelismo político ainda está presente nas relações, a garantia de autonomia tem um papel importante no enfrentamento e encaminhamento dos problemas, bem como na proposição de ações públicas direcionadas às crianças e aos adolescentes.

Para compreender a organização do CT, é necessário qualificar sua característica de órgão permanente, autônomo e não-jurisdicional. Nesse sentido, Liberati e Cyrino (1997) entendem que o CT é permanente porque desenvolve uma ação contínua e ininterrupta, considerando que as ocorrências que envolvem os direitos das crianças e adolescentes não têm dia certo para se manifestar, e as soluções devem ser imediatas. É permanente porque, uma vez criado, o Conselho não desaparece, apenas renova seus membros. O CT tem sua origem na lei, no entanto integra-se ao conjunto de instituições nacionais (estaduais e municipais) subordinando-se ao ordenamento jurídico brasileiro. É autônomo, pela liberdade que usufrui no exercício de suas atribuições, para deliberar e aplicar medidas práticas

sem interferência externa. Tem autonomia para tomar decisões que só poderão “ser revistas pelo Juiz da Infância e Juventude, a partir de requerimento daquele que se sentir prejudicado” (art.137, Lei nº 8 069/90. BRASIL, 1990).

O CT é uma instância não-jurisdicional, ou seja, sua natureza administrativa e executiva tem vinculação ao poder municipal. O CT não pode assumir a competência e o papel do poder judiciário, para apreciar e julgar conflitos de interesses, mas poderá notificar ao Ministério Público infração administrativa ou penal. Pode usar de representação na fiscalização das entidades de atendimento à criança e ao adolescente.

Essa dimensão que a lei assegura ao CT, o coloca como um órgão público especial, que, mesmo sem uma personalidade jurídica formal, constitui-se em uma autoridade pública implantada para receber denúncias e tomar decisões que podem interferir na dinâmica social das pessoas, uma vez que tem a obrigação de cobrar, exigir e de chamar aqueles que violam os direitos das crianças e adolescentes à responsabilidade, incluindo autoridades do poder executivo.

Os conselhos tutelares assumem importante papel na relação Estado e sociedade, constituindo-se em um espaço democrático de participação e em instrumento jurídico-institucional para a proteção e garantia dos direitos das crianças e adolescentes, bem como para a aplicação da lei, quando ameaçados ou violados. Para tanto, conforme preconiza o ECA, “haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar” em cada município e os seus “cinco membros” serão “escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução”. (ECA, artigo 132. BRASIL.1990). Os conselhos tutelares, assim como os demais, orientam-se pelo princípio da autogestão e da municipalização.

Outros aspectos referentes à atuação e competências dos CTs são regulamentados pelas leis municipais, tais como, “o funcionamento”, a “eventual remuneração de seus membros”, “os recursos necessários ao funcionamento” e “o processo eleitoral para a escolha dos membros” (ECA, artigos 134 e 139. BRASIL, 1990).

Portanto, os CTs, bem como os conselhos de controle democrático, estão devidamente regulamentados pela Constituição federal brasileira de 1988, podendo contribuir para o processo de construção da democracia no Brasil. No entanto, como direitos sociais são frutos de conquistas históricas não basta estarem regulamentados em lei. Há que conquistá-los e demandá-los.

No Brasil, passados dezoito anos da homologação do ECA, a crise de legitimidade dos CTs decorre de vários fatores, dentre eles (além da denúncia do uso de mecanismos ilícitos nos processos eletivos), a ausência de canais de interlocução e de negociação. A existência desses canais reforça sua força política e confere maior legitimidade às suas ações e resoluções. A exemplo dos demais conselhos, sua autonomia é construída mediante o domínio dos mecanismos jurídico-formais, mas também da capacidade de mobilização e articulação constante em outros espaços e organizações da sociedade civil, tendo em vista garantir maior visibilidade e respeito às suas intervenções.

Em relação ao financiamento e aos recursos financeiros destinados ao funcionamento dos conselhos tutelares, é necessário que conste “da lei orçamentária municipal, previsão de recursos” (ECA, artigo 134, parágrafo único. BRASIL, 1990). Significa que não há um percentual de recursos orçamentários previamente estabelecido para o funcionamento dos CTs, o que acarreta uma grande instabilidade financeira, uma vez que essas instâncias permanecem na dependência financeira e vontade política de gestores do executivo e do legislativo municipal. Essa condição de dependência compromete a autonomia política e o poder de decisão dos conselhos tutelares, além de sua autonomia econômico-financeira ser bastante restrita. Há que se estabelecer, previamente, os recursos para seu funcionamento como órgão autônomo. Com base em suas atribuições específicas (artigo 136 do ECA, BRASIL, 1990), os CTs podem, ainda, exercer um papel fundamental nos municípios no tocante à articulação entre as políticas públicas, contribuindo para a superação de uma prática política fragmentada e centralizadora e para a construção de novas concepções e práticas (sociais, políticas e culturais) de gestão, com ampliação do acesso aos serviços públicos como direitos do cidadão e dever do Estado. Esta é, indiscutivelmente, a função mais desafiadora dos CTs em contextos adversos. Há que se projetar a linguagem dos direitos, considerando-os como parâmetros públicos que deverão nortear a vida dos cidadãos. Trata-se de uma nova forma de processar as demandas por necessidades sociais básicas, mediante uma discussão pública dos problemas e da inclusão de novos atores no campo social e nos processos de interlocução e negociação. Esta ação estratégica ampliada pressupõe conhecimento das estruturas de poder em que os conselhos estão inseridos, considerando que os CTs lidam com

questões cruciais dos cidadãos, em especial de famílias situadas em setores empobrecidos do ponto de vista socioeconômico e cultural.

Todo esse processo de democratização das relações, da promoção da cultura do direito, da participação, buscando superar a cultura do favor (pela exigência de direitos), é explicitado por Andrade (2002, p. 60-61), ao citar o depoimento de um conselheiro tutelar:

Eu acho que isso que ela coloca da comunidade atendendo à comunidade, dentro da minha experiência de comunidade, eu via que muitas vezes a gente ia com o chapéu na mão, pedir nas secretarias, para vereadores um favor, em atender pessoas que tinham os seus direitos aviltados, que tinham todo o direito de estarem sendo atendidas e muitas vezes eram relegadas a segundo plano (principalmente no que diz respeito ao resgate da cidadania das crianças). Agora com a criação do CT, nós, membros que conhecemos a comunidade, podemos exigir que seja executado esse atendimento, nós estamos vendo que nós conseguimos pequenas gotas dentro de um mar, mas a gente consegue sentir pelo menos que fica uma coisa prazerosa em ver que aquela família está sendo atendida, aquela criança está sendo encaminhada, aquela criança está progredindo naquele atendimento, que ela não precisa mais ficar chorando num canto porque ninguém me atende, porque se esqueceram de mim.

Com base nessa premissa, entende-se que os conselhos tutelares devem constituir-se em espaços efetivos de participação e de controle democráticos, o que requer uma permanente articulação com os setores organizados da sociedade civil, com o objetivo de acompanhar, fiscalizar, zelar e exigir do Estado o cumprimento dos preceitos inscritos no Estatuto da Criança e do Adolescente, assegurando, por meio da implementação de políticas públicas, a proteção integral às crianças e aos adolescentes brasileiros, segmentos considerados pelo ECA, “em processo de desenvolvimento” (BRASIL, 1990).

Neste estudo, procurou-se situar a promulgação da Constituição federal, (BRASIL,1988) em 1988, e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), (BRASIL,1990) em 1990, como base da análise de um processo histórico de lutas e conquistas no campo dos direitos sociais, ante a contraditória realidade histórica brasileira.

Em relação aos Conselhos, um aspecto desafiante refere-se ao papel do CMDCA de fiscalizar e monitorar, de acordo com o estabelecido pelo ECA, artigo 91, as organizações não-governamentais (ONGs), tanto em relação ao registro como em seu desempenho na execução.

É também um processo desafiante constituir Conselhos Tutelares como espaços democráticos de efetiva participação popular e como instrumentos de

garantia dos direitos das crianças e adolescentes, de forma a não restringir a participação da comunidade apenas aos momentos eleitorais e nem mesmo se submeter às manipulações dos partidos políticos e à instrumentalização desses em nome de interesses pessoais e de grupos, em detrimento da participação permanente da população no controle democrático. Esta realidade é assim explicitada pelo entrevistado L.V:

a forma de escolha por eleição, não tem nos trazido os resultados ou os que precisávamos. Há muito envolvimento de interesses que não o da infância e juventude, que eu diria envolvimento de interesses políticos de grupos que apoiam esse ou aquele candidato, em razão das conveniências políticas. E mais, isso já traz um grave problema, que é o comprometimento maior com o processo político do que com o processo de atendimento da criança e do adolescente. Depois disso, mesmo que a gente ainda consiga legitimar os eleitos, ainda assim, temos problemas de ordem material para o funcionamento, muito grandes (L.V).

A atuação dos CTs requer, portanto, uma atuação fundamentada nos princípios éticos que têm como referência o zelo pelos direitos da criança e do adolescente. Deve-se levar em conta, segundo Seda (1995, p. 159), quatro aspectos e princípios éticos fundamentais: a cidadania, o bem comum, os direitos individuais e coletivos de crianças e adolescentes em condições peculiares de desenvolvimento.

CAPÍTULO III

OS CONSELHOS TUTELARES NO BRASIL E EM GOIÂNIA

Em contexto de garantias constitucionais inovadoras e em decorrência da criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), lei nº 8069/90 (BRASIL, 1990), os conselhos tutelares no Brasil foram instituídos no início da década de 1990, com base na regulamentação dos artigos 227 e 228 da Constituição federal brasileira de 1988 (BRASIL, 1988). Foram incorporados ao texto constitucional os princípios da participação comunitária e da representatividade política. O desafio contemporâneo consiste em torná-los efetivos, democratizando e ampliando os efeitos de sua intervenção no cotidiano das crianças e adolescentes e de suas famílias.

3.1 Ética, história e direitos

Ao estudar o processo de formação e a dinâmica interna dos Conselhos Tutelares (CTs), no município de Goiânia-GO, percebe-se que os desafios éticos colocados, tanto na gestão como na atuação dos CTs, não são poucos. Para este estudo, tomou-se como referência o aprofundamento teórico referente à concepção de ética que vem sendo utilizada no Brasil por diferentes autores. Para tanto, buscou-se a conceituação de ética e de seu desenvolvimento histórico, tomando como fundamento as contribuições de Boff (2003), Parron (1995) e Pegoraro (1997), por apontarem, em suas reflexões, a tríplice dimensão da ética, qual seja, pessoal, social, universal. Em um primeiro momento, essa conceituação contribui para o entendimento da relação entre ética, direitos humanos e direitos das crianças e adolescentes. Com base nessa tríplice dimensão, portanto, pretende-se apresentar os desafios éticos na atuação dos CTs em Goiânia-GO.

A reflexão sobre a ética privilegia, sobretudo, do ponto de vista etimológico, conceitual e histórico, a importância da ética como conteúdo da ação realizadora do homem e como exercício maior na busca do bem comum e da justiça social, que conduz à dimensão da alteridade, entendida como princípio orientador da pessoa humana em sua relação consigo, com os outros e com o mundo exterior. O princípio da alteridade deve situar-se em um contexto sócio-histórico que entende a ética

como componente de *ethos* (morada), e, por isso, perpassa todas as esferas da vida social, devendo ser continuamente aperfeiçoada e recriada na vivência cultural e histórica de todos os cidadãos.

Como afirma Boff (2003),

ethos com *e* pequeno significa a morada, o abrigo permanente, seja dos animais (estábulo), seja dos seres humanos (casa). No âmbito da totalidade da Mãe-Natureza (chamada de *physis*, filosoficamente, e Gaia, miticamente), o ser humano delimita uma porção dela e aí constrói para si uma morada. A morada o enraíza na realidade, dá-lhe segurança e permite a ele sentir-se bem no mundo. Ela não é, de antemão, dada pela natureza, mas tem de ser construída pela atividade humana. Eis a obra da cultura. A morada deve ser cuidada e continuamente retrabalhada, enfeitada e melhorada. Em outras palavras: o *ethos* não é algo acabado, mas algo aberto a ser sempre feito, refeito e cuidado como só acontece com a moradia humana. *Ethos* se traduz, então por ética. É uma realidade da ordem dos fins: viver bem, morar bem. Ética tem a ver com fins fundamentais (como poder morar bem), com valores imprescindíveis (como defender a vida, especialmente a do indefeso), com princípios fundadores de ações (dar de comer a quem tem fome), etc (p. 28-29).

Inicialmente torna-se importante destacar a estreita vinculação entre ética e história. Para Vasquez (2002, p.267),

as doutrinas éticas fundamentais nascem e se desenvolvem em diferentes épocas e sociedades como respostas aos problemas básicos apresentados pelas relações entre os homens, e, em particular, pelo seu comportamento moral efetivo... Ética e história, portanto, relacionam-se duplamente: a) com a vida social e, dentro desta, com as morais concretas que são um dos seus aspectos; b) com a sua história própria, já que cada doutrina está em conexão com as anteriores (tomando posição contra elas ou integrando alguns problemas e soluções precedentes), ou com as doutrinas posteriores (prolongando-se ou enriquecendo-se nelas).

A vinculação entre ética e história, além das duas dimensões assinaladas por Vasquez (2002), apresenta uma terceira, que é educar para um projeto ético. Esta dimensão significa e tem como exigência, reflexão, decisão, opção de vida, compromisso histórico. Como afirma Pegoraro (1997), a ética é constituída de “três dimensões integradas”, ou seja, é “referência incondicional à pessoa na sociedade e no universo”. O autor continua:

Em primeiro lugar, o princípio da ética é a própria vida humana em processo histórico de autoconstrução. A pessoa não é somente uma estrutura ontológica consciente e livre; mas é também vivência cultural e histórica, com informações gerais e científicas, com uma filosofia, uma religião e com experiências cotidianas diferentes. Em segundo lugar, a vida ética, que começa na pessoa, estende-se necessariamente ao convívio social; isto é,

o animal racional é também um animal político que se realiza com os outros, construindo uma sociedade digna de todos. Em terceiro lugar, a ética é mais ampla que a vida pessoal e social; ela abrange o universo, envolvendo todos os seres vivos ou não. Trata de temas ecológicos que dizem respeito à totalidade da biosfera; além das questões de saúde, de bem-estar social, de distribuição da riqueza que só podem ser tratadas adequadamente no âmbito mundial (p. 32-35).

Como lembra Pegoraro (2006, p. 19-20), situando as contribuições de Sócrates, a ética “não nasceu de uma genial intuição do sábio que medita em seu gabinete ou na montanha. Nasceu de um contexto sociopolítico em decadência vertiginosa. A ética nasceu nas praças, na análise dos fatos negativos que Sócrates via e vivia”. Assim, estudar a ética, tanto no decorrer da história, quanto nos dias atuais, exige uma atenção à história. Diante de uma realidade histórica de injustiça, exploração, opressão e violência, como a atual, constata-se com clareza que essa situação constitui uma distorção dos princípios éticos historicamente construídos.]

Para Parron (1995), falar de ética é falar da vida, “pois aqui ética não é entendida como moralismo ou simples moralidade, mas como dimensão que parte da profundidade da pessoa humana, que a partir da reflexão torna-se um elemento orientativo para que a pessoa seja mais humana na relação consigo, com os outros e com o mundo” (p. 65). A dimensão ética “engloba e caracteriza a pessoa humana, onde se busca o sentido e o valor da vida, os fundamentos do direito e do dever, natureza do bem e do mal, o valor da consciência moral, definindo assim numa perspectiva para a atitude e opção de vida” (p. 65).

Na realidade histórica atual, ocorre um crescimento da distância socioeconômica entre ricos e pobres, o crescimento do racismo e o agravamento da crise ecológica (NETTO, 2006). A ética dirige-se a todos, pessoal, coletiva e universalmente. Há que se refletir e assumir opções e posições que levem à superação dessa realidade antiética.

Desde o surgimento da discussão ética, na Grécia, passando pela Idade Média com a “verticalização da ética”, bem como na Idade Moderna, com “a subjetivação da ética” e no período contemporâneo com as tentativas de “objetivação da ética”¹⁸, há uma constante necessidade de aprofundar e sistematizar os conteúdos éticos, refletir sobre eles, tendo em vista a construção de uma “morada”, ou seja, de um universo em que haja justiça, igualdade, qualidade de vida

¹⁸ Ver Pegoraro, 2006.

e felicidade de todos. Interessa especialmente a este estudo a concepção de ética vinculada ao conceito de *ethos* e à história.

Na Grécia Antiga, Sócrates, Platão e Aristóteles, dentre outros, abordaram a relação entre ética e política. De acordo com Vasquez (2002) Sócrates assimila um entrelaçamento da bondade, conhecimento e felicidade. Assim, “o homem age retamente quando conhece o bem e, conhecendo, não pode deixar de praticá-lo; por outro lado, aspirando ao bem, sente-se dono de si mesmo e, por conseguinte, é feliz” (p. 269). Já na “ética platônica transparece o desprezo (característica da Antiguidade), pelo trabalho físico e, por isto, os artesãos ocupam o degrau social inferior e se exaltam as classes dedicadas às atividades superiores” (p. 273). Deste modo “encontramos na ética de Platão a estreita unidade da moral e da política, dado que, para ele, o homem se forma espiritualmente somente no Estado e mediante a subordinação do indivíduo à comunidade” (p. 274). Aristóteles apresentou o primeiro grande estudo sobre ética a que se tem acesso, a *Ética a Nicômaco*. Para Aristóteles, a ética está unida à sua filosofia política. Como o homem é um animal político, é na comunidade social e política que se realiza o ideal da vida teórica na qual se baseia a felicidade (VASQUEZ, 2002).

Segundo Vasquez (2002), na Idade Média, a ética tinha como base a concepção cristã e por isso “a ética cristã – como a filosofia cristã em geral – parte de um conjunto de verdades reveladas a respeito de Deus, das relações do homem com o seu criador e do modo de vida prático que o homem deve seguir para obter a salvação no outro mundo” (p. 275-279). Nesse período, “o cristianismo introduz uma idéia de enorme riqueza moral: a da igualdade dos homens” (p. 277). Apesar das contradições entre a concepção de igualdade e a realidade profunda de desigualdade e injustiça, bem como da ênfase em basear o comportamento humano na divindade e com vistas ao outro mundo, pode-se dizer que, do ponto de vista ético, esta visão da igualdade é nova na história.

Na Idade Média a ética tomou uma característica teocêntrica e no período moderno “a ética, libertada de seus pressupostos teológicos” torna-se antropocêntrica (VASQUEZ, 2002, p. 279). Embora tenha o seu centro e fundamento no homem, ele ainda era concebido de uma maneira abstrata, dotado de uma natureza universal e imutável”, tendo em Kant sua “mais perfeita expressão” (p. 281).

Para Vasquez (2002), a ética contemporânea reage

contra o formalismo e o universalismo abstrato e em favor do homem concreto (o indivíduo, para Kierkegaard e para o existencialismo atual; o homem social, para Marx); contra o racionalismo absoluto e em favor do reconhecimento do irracional no comportamento humano; contra a fundamentação transcendente (metafísica) da ética e em favor da procura da sua origem no próprio homem (p. 285).

Na contemporaneidade são encontradas diversas sistematizações e compreensões éticas. Vasquez (2002) menciona algumas correntes éticas, ou correntes filosóficas e políticas que contribuíram ou contribuem para o aprofundamento ético, a saber: existencialismo, pragmatismo, psicanálise, marxismo; neopositivismo e filosofia analítica. Já Pegoraro (2006), tratando a idade contemporânea como o momento histórico da objetivação da ética, retoma as contribuições de John Rawls (teoria da justiça), de J. Habermas (ética discursiva), de Amartya Sen (progresso como liberdade), e da bioética, como o novo nascimento da ética.

Essa breve discussão explica o grau de profundidade e importância da dimensão ética ante a realidade, no que se refere aos seus aspectos históricos e contemporâneos, além de possibilitar o aprofundamento de sua relação com os direitos humanos e, em especial, aos direitos fundamentais da criança e do adolescente defendidos pelos conselhos tutelares. A relação da ética com os direitos humanos, incluindo os da criança e do adolescente, portanto, em muito subsidia o debate sobre os desafios ético políticos dos conselhos tutelares.

Seja do ponto de vista etimológico e conceitual, seja de suas variadas formulações e concepções na história, bem como de sua relação com os direitos humanos das crianças e adolescentes, a reflexão ética na contemporaneidade tem uma possibilidade ímpar de fundamentar-se em diversas fontes com base nas contradições e desafios presentes na realidade histórica atual. Reflexões dessa natureza possibilitam, ainda, a construção de diversas sínteses que certamente levarão ao aprofundamento e à formulação de referenciais que contribuam para a construção de uma sociedade fundamentada em princípios éticos e que contemple em sua totalidade, a pessoa, a sociedade e o universo. Nessa abordagem histórica e de totalidade, não se reforçam as concepções que separam a parte do todo. Retoma-se um aspecto essencial, a urgência e a necessidade de construção de uma sociedade que tenha como referência os direitos humanos universais, como premissa básica, a justiça econômica e social, e especificamente, a importância do

respeito pelos direitos das crianças e adolescentes, como direitos humanos fundamentais.

Com base no exposto, fica clara a relação existente entre ética, direitos humanos e direitos das crianças e adolescentes, ou seja, falar em ética significa assumir o compromisso com a história da infância brasileira, com a defesa dos direitos humanos e, dentre eles os direitos das crianças e adolescentes. Este compromisso torna-se um imperativo ético, segundo Vieira (2003), por que

os graves indicadores sociais sobre a situação da infância foram um dos motivadores das ações dos defensores dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes, pois são um dos aspectos que demonstram a violação dos direitos infanto-juvenis. Apesar de toda a luta histórica em defesa desses direitos, ainda hoje, os indicadores mostram que a infância brasileira não vai muito bem. Os problemas sociais enfrentados pelo País, como o crescimento do desemprego e o empobrecimento da população e mais um conjunto de fatores produtores de exclusão social gerados por uma desigual distribuição de renda, agravam ainda mais a situação da infância... Essa desigualdade social provoca grande impacto na vida dos 57 milhões de crianças e adolescentes brasileiros, deixando-os vulneráveis à mortalidade infantil, à exploração do trabalho infantil e ao abandono da escola.(p. 297-298).

A realidade de violência contra crianças e adolescentes, bem como a violação e o desrespeito aos seus direitos, são resultados decorrentes do crescimento da pobreza e da desigualdade social no Brasil e no mundo. Em outras palavras, as questões referentes às crianças e adolescentes não podem ser tratadas de forma isolada mas como parte do conjunto da sociedade, pois estão imbricadas na realidade brasileira, injusta, desigual e violenta para a maioria da população, que vive, sobrevive e morre em uma realidade marcada pela contradição entre o crescimento econômico, de um lado, e pela pobreza e desigualdade, de outro¹⁹. Vale lembrar que essa realidade não é exclusiva do Brasil, nem é ocasional, mas sim parte do desenvolvimento capitalista que, de forma ambígua e contraditória, produz riqueza, pobreza e desigualdade social. Esses fenômenos são naturalizados como decorrência das forças produtivas, e não analisados em seu caráter estrutural.

Nesse sentido, lembra Boff (2003), “o *ethos* da tradição capitalista, cujo sujeito histórico é ainda a burguesia, por sua própria natureza, é centrado no individualismo e na concorrência, que limitam enormemente a solidariedade” (p. 47). Por esta razão, argumenta o autor que “esse *ethos* capitalista representa a grande

¹⁹ De acordo com notícia veiculada na mídia em 15 de janeiro de 2009, o Brasil é a 10ª economia do mundo, com um Produto Interno Bruto (PIB) de um trilhão e 310 bilhões de dólares.

ameaça à natureza, às relações amistosas entre os povos e ao futuro comum da humanidade” (p. 47).

Nesse quadro geral, a mudança do paradigma de situação irregular, presente no antigo Código de Menores de 1979 (BRASIL, 1979), para a proteção integral como eixo norteador do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA, 1990), com a regulamentação dos artigos 227 e 228 da Constituição federal (BRASIL, 1988), trouxe a possibilidade de construção de uma base social que garanta os direitos da criança e do adolescente, historicamente negligenciados. Essa mudança expressou, ainda, conforme análise anterior, uma concepção ética segundo a qual a criança e o adolescente passaram da condição de menor para a condição de cidadãos, sujeitos de direitos.

O ECA é considerado por Vieira (2003) um “instrumento de defesa e garantia de direitos que traz em seu bojo toda a riqueza que a sociedade mundial de defesa dos direitos humanos conseguiu produzir e pactuar”, pois, expressa, “no princípio da prioridade absoluta o que deve orientar toda e qualquer ação em favor da infância e juventude brasileiras” (p. 302). O ECA tornou-se expressão ainda do que foi definido na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, em seu artigo 3º: “todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem-estar social, tribunal, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o maior interesse da criança” (ONU, 1989)²⁰.

No entanto, não obstante a tantas referências e marcos legais, a real situação das crianças e adolescentes no Brasil insere-se em um quadro de contínuas violações e contradições. Vieira (2003) analisa que de um lado, há “uma grande mobilização em torno dos direitos da criança e uma lei exemplar, que são referências para outros países”, e de outro, “se convive com indicadores sociais assustadores que comparam o Brasil a países africanos muito mais pobres e em situação econômica bastante vulnerável” (p. 307).

Nesse contexto de mudança de paradigmas e de garantias constitucionais, mas também de contradições é que os conselhos tutelares foram instituídos no Brasil.

Do exposto, ao apresentar uma conceituação da ética e seu desenvolvimento histórico fundamentados nas contribuições de pensadores que privilegiam a tríplice

²⁰ A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança foi aprovada na Resolução 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989 (ONU, 1989).

dimensão da ética, qual seja, pessoal, social, universal, diante de aspectos contraditórios da realidade brasileira (crescimento econômico versus aumento de desigualdade social e pobreza), procurou-se evidenciar os desafios éticos, políticos e sociais que cercam a atuação dos CTs, em Goiânia-GO. Esta análise foi construída tendo como base o respeito aos direitos humanos e, sobretudo, aos das crianças e adolescentes, em uma perspectiva de construção de um projeto éticopolítico que supere a lógica da violência, da impunidade, da concentração de renda, da terra, do saber e do poder, ou seja, que garanta a satisfação das necessidades humanas, entendidas como conteúdo fundamental dos direitos.

3.2 Conselhos Tutelares no Brasil: conhecendo a realidade

Em julho de 2007, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)²¹ publicaram a pesquisa nacional Conhecendo a Realidade. Ela foi realizada pelo Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor (Ceats) da Fundação Instituto de Administração. Trata-se de uma publicação altamente relevante, por apresentar um quadro geral dos conselhos de direitos e tutelares em âmbito nacional, com informações, desafios e conclusões, até então inexistentes no Brasil. Esta dissertação privilegia a articulação entre dados e informações (qualitativas e quantitativas) vinculados às esferas macro e micro (realidades locais, municipais) em uma perspectiva de complementaridade²².

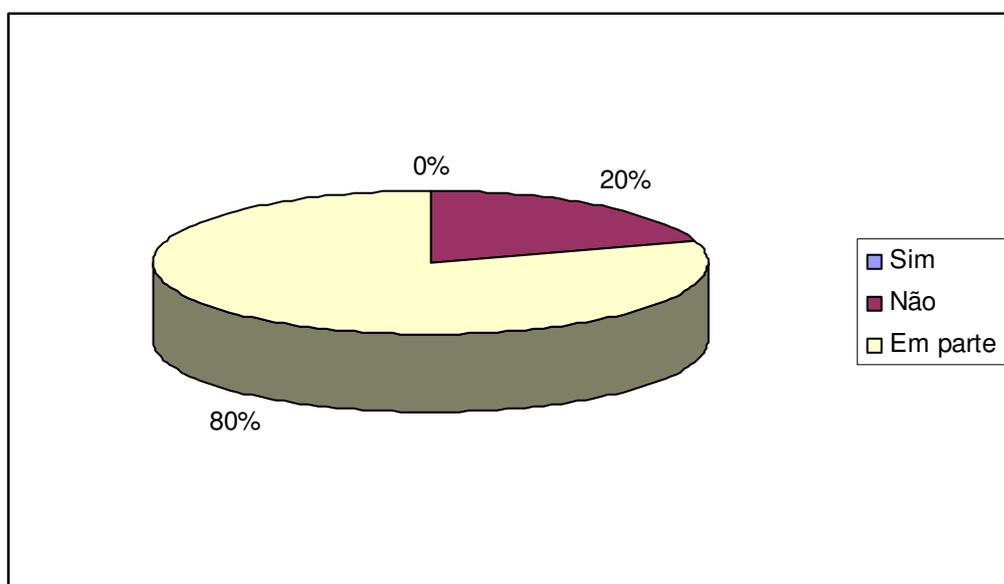
Dados mais recentes do Ministério Público do Estado de Goiás (2008), no município de Goiânia, revelam que o CMDCA está implantado em todos os 246 municípios goianos, enquanto existem 235 CTs em funcionamento em 229 municípios. Isso significa que em 93% do total dos municípios goianos os CTs foram

²¹ O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), é um colegiado integrado por representantes do Poder Executivo e, em igual número, por representantes de entidades não-governamentais de âmbito nacional de defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente (ANDI, CONANDA, UNICEF, 2005).

²² De acordo com a referida pesquisa, o Brasil apresentava, até o ano de 2006, a seguinte configuração no que se refere à implantação de conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente (CMDCA) e de conselhos tutelares (CTs): dos 5.564 municípios brasileiros, 5.103 ou seja, 92% estavam com o CMDCA implantados e ativos e nesse período, foram implantados 4.480 CTs. Esse número estava assim representado nas regiões brasileiras: entre os 449 municípios da Região Norte, 390 estavam com CMDCA em funcionamento (87%) e existiam 395 CTs implantados (88%); dos 1.668 municípios da Região Sudeste, 1.609 (96%) estavam com CMDCA ativados e foram implantados 1.676 CTs nesses municípios. Na região Nordeste, dos 1.793 municípios, 1.570 (88%) estavam com CMDCA ativos e existiam 1.258 (70%) CTs em funcionamento. Os 1.188 municípios da Região Sul estavam com 1.141 (96%) CMDCA em funcionamento, com 1.221 (94%) CTs já implantados nos municípios. No Centro-Oeste, dos 466 municípios, 393 (84%) implantaram o CMDCA com 430 CTs em funcionamento (BRASIL. SEDH/PR; CONANDA, 2007).

implantados. A capital do estado, Goiânia, conta com seis CTs em funcionamento e o município de Anápolis, com dois CTs. Vale lembrar que, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE (2007), a população do Estado de Goiás, é de 5.647,035 habitantes. Goiânia tem uma população estimada em 1.244.645 habitantes, e a cidade de Anápolis, conta com 325.544 habitantes.

No entanto, apesar do cumprimento da lei no que se refere à implantação dos Conselhos Tutelares, constata-se que há uma precariedade dos serviços oferecidos pelos CTs em grande parte dos municípios do Estado de Goiás, o que demonstra descaso do poder público municipal no tocante à efetividade dos referidos Conselhos como, conseqüentemente, à atenção específica à população infanto-juvenil²³. O descaso público evidencia uma grande contradição entre o projeto nacional de garantia e zelo pelos direitos da criança e do adolescente e a sua real implementação. Essa realidade está expressa nas respostas dos conselheiros tutelares do município de Goiânia. Apesar dos avanços conquistados nos quinze anos de existência dos CTs, conforme orientação do ECA (BRASIL, 1990), a maioria dos conselheiros considera que a prioridade à criança e ao adolescente, assegurada pelas políticas públicas, ocorre apenas em parte (figura 1).



Fonte: dados da pesquisa 2008.

Elaboração própria.

Figura 1: Prioridade no atendimento às crianças e adolescentes do município, assegurado por políticas públicas

²³ Nos meses de janeiro e fevereiro de 2008, os meios de comunicação social do Estado de Goiás veicularam várias reportagens com entrevistas e depoimentos de conselheiros que confirmaram a precariedade das condições de funcionamento dos CTs, em Goiás e em Goiânia..

Uma das pessoas entrevistadas, compreende a relação dos CTs com as políticas públicas da seguinte forma:

no campo de efetiva articulação em minha opinião existe entre as políticas públicas e os conselhos tutelares apenas um constante conflito de garantia de acesso que se resume apenas em requisições de maneira formal e informal, não sendo capazes de garantir a busca de implantação de políticas públicas de qualidade e em quantidade para todas as crianças e adolescentes que delas necessitam (A.M.).

Esta situação torna-se mais complexa, uma vez que os conselhos de um modo geral, e os CTs em especial, são fóruns legítimos, criados para discutir e sistematizar ações sociais, contribuindo, de forma efetiva, para a transformação dessas ações em políticas públicas de atenção à população e às famílias, em suas necessidades sociais básicas. Há que se traduzir as ações isoladas dos CTs em programas e projetos sociais a serem incorporados na agenda do poder público. Aos conselheiros compete buscar uma maior articulação entre si e com as entidades organizadas da sociedade civil, tendo em vista problematizar as demandas sociais, confrontar posições, formar os consensos possíveis, em busca da construção de alianças e de direção política, até mesmo em relação à sua própria identidade e ao seu grau de institucionalidade e de legitimidade política (VIANA, 2007).

A pesquisa nacional, (SEDH/PR, CONANDA, 2007), demonstra que a implantação desses mecanismos de articulação e de gestão colegiada ocorre de forma gradual e lenta, de acordo com a realidade de cada região, conforme seus aspectos socioeconômico e culturais. Um exemplo dessa situação é que há um intervalo significativo entre a constituição legal e a efetiva atuação do CT em cada município. No Brasil a atuação do CT ocorre, em média, três anos após sua constituição legal. No estado de Goiás, de acordo com a referida pesquisa, o intervalo entre a implantação e a efetiva atuação dos CTs, foi de cinco anos; em 1993, existiam 120 CTs em Goiás, criados por lei, mas a sua efetiva implantação se deu apenas no ano de 1998.

Em relação ao nível de escolaridade dos conselheiros tutelares, a pesquisa da SEDH/PR, CONANDA, 2007, revelou que 56% dos conselheiros tutelares do Brasil concluíram o ensino médio, 15% têm curso superior incompleto e 15% concluíram o curso superior, e 14% não chegaram a concluir o ensino médio. Esta constatação empírica confirma que os CTs no Brasil contam, na sua maioria, com

profissionais da área de educação, seja no nível técnico, seja no nível superior, pois 33% dos conselheiros são formados em cursos de magistério e de pedagogia.

A escolha dos conselheiros para atuarem nos CTs, em sua maioria (70%), é feita por meio de eleição direta com a participação de todos os eleitores do município. Há várias formas de eleição e/ou de escolha dos conselheiros. Em 10% dos municípios brasileiros ocorre a eleição direta, com a participação dos membros das entidades da sociedade civil e do poder público do município; em 5% dos municípios apenas os representantes das entidades da sociedade civil e do poder público (municipal) que atuam na área da criança e adolescente participam do processo de escolha; em 6% dos municípios a escolha é realizada pelos representantes das entidades da sociedade civil ligadas à área da criança e do adolescente e outros segmentos da sociedade; em 3% dos municípios a escolha é realizada pelos representantes da sociedade civil e por representantes do poder público; e 6% dos municípios adotam outra forma de eleição (BRASIL, SEDH/PR, CONANDA, 2007).

Um outro aspecto revelado refere-se às condições de trabalho dos conselheiros, ou seja, cerca de 50% dos conselheiros “encontra-se em situação provisória de relação trabalhista, sem direitos, deveres e benefícios assegurados por lei” (BRASIL, SEDH/PR, CONANDA, 2007, p 387). Como não existe um enquadramento funcional com regras claras sobre os direitos e benefícios dos mesmos, avalia-se que poderão surgir vários problemas trabalhistas que devem demandar uma nova definição e regulamentação para todo o país referente ao trabalho dos conselheiros, evitando, assim, irregularidades e injustiças sociais.

Outro dado preocupante apontado refere-se à existência de muitas dificuldades no relacionamento dos CTs com o poder executivo, bem como falta de clareza de seus papéis. Mais da metade dos conselheiros (63%), afirma que o desempenho dos CTs poderia ser melhor, caso se superem as dificuldades e se tenha clareza de suas funções e papéis. Essas questões fazem parte de um desafio maior que é a ausência de prioridade dada pelo executivo, legislativo e judiciário de cada município aos problemas, bem como ao enfrentamento, por meio de políticas públicas efetivas na defesa e garantia dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil. Esse desafio significa, necessariamente, investimentos em todos os níveis. Por fim, uma outra revelação importante da pesquisa refere-se à demanda dos conselheiros por capacitação, a saber

a capacitação dos conselheiros, embora necessária, não é condição suficiente para o fortalecimento dos Conselhos. Estes órgãos devem ser compreendidos e fortalecidos enquanto instâncias inovadoras de gestão compartilhada de políticas sociais, cuja existência e forma de funcionamento deveriam estimular o aprimoramento da cultura da gestão pública vigente (BRASIL, SEDH/PR, CONANDA, 2007, p. 388).

Em contextos que sinalizam reformas do Estado e a implementação de políticas sociais, de natureza compensatória, emergencial e focalizadora, há que se entender minimamente do funcionamento do aparelho estatal, de análise de orçamentos públicos e de noções básicas de gestão social pública, do que decorre a importância dos cursos de formação e de capacitação de conselheiros.

Por fim, com base nas constatações e informações sobre a realidade (nacional e regional) dos conselhos tutelares, surgem diversos questionamentos, no campo do financiamento e da gestão no Estado de Goiás e, em particular no município de Goiânia, tais como: a) é possível falar de autonomia política e financeira dos conselhos quando sua autonomia financeira e, portanto, sua efetividade, dependem economicamente do poder público? b) Como garantir a qualidade no funcionamento dos conselhos sem um orçamento público? c) Como romper com a consciência de participação da sociedade ainda restrita ao exercício de eleição de conselheiros? d) Os critérios para escolha de conselheiro tutelar atendem, de fato, aos estabelecidos em lei (ECA), às exigências e ao grau de complexidade de suas ações? Essas são questões que precisam ser confrontadas coletivamente, pois as respostas podem apontar a possibilidade do exercício e da expectativa em relação ao duplo papel dos CTs, ou seja, de um lado, serem instrumentos de participação social, por meio do controle democrático, e de outro, promoverem o fortalecimento de uma prática e de uma cultura clientelista e paternalista fundamentada em uma retórica liberal elitista e conservadora historicamente legitimada pelo autoritarismo e pela injustiça social. Esse quadro configura-se como ausência de cidadania ampliada e de democracia igualitária na perspectiva do direito, tanto do ponto de vista da concepção de democracia participativa, como da prática de gestores públicos, dos cidadãos em geral e dos próprios conselheiros (Viana, 1999).

A rigor o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) deve realizar um acompanhamento no processo de criação e implementação dos CTs no estado de Goiás, baseado nos dados do CMDCA. Em

Goiás, o CEDCA e o Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (FEDCA), foram criados por meio da Lei estadual Nº 11.549, de 16 de outubro de 1991, com a seguinte competência:

formular a política estadual de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, definindo prioridades, editando normas gerais e fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos arts. 87 e 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente; gerir o Fundo Estadual da Criança e do Adolescente - FECAD, fixando critérios para a alocação de recursos, através de planos de aplicação; acompanhar a elaboração da proposta orçamentária do Estado, avaliando-a e indicando as modificações necessárias à consecução da política formulada; acompanhar o reordenamento institucional, propondo, sempre que necessário modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento aos direitos das crianças e dos adolescentes; apoiar tecnicamente os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como órgãos municipais e entidades não-governamentais, objetivando a efetivação dos princípios, normas e diretrizes estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente; promover campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, inclusive com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violações dos mesmos, bem como de não oferecimento ou oferta irregular dos serviços a eles atinentes (GOIÁS, 1991).

O Cedca tem a seguinte composição:

Composto por 22 membros, sendo 11 representantes do Poder Executivo, assegurada a participação dos órgãos executores das políticas sociais básicas nas áreas de ação social, trabalho, justiça, educação, saúde e cultura, bem como dos órgãos estaduais de Planejamento e da Fazenda e, com igual número, por representantes de entidades não governamentais, de âmbito estadual, de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um (1) ano (CEDCA, 2009).

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA) de Goiânia foi criado em 1991, pela Lei nº. 6.966 (GOIÁS, 1991). As leis nº. 7.131, de 18 de fevereiro de 1993 (GOIÁS, 1993) e nº. 8.483, de 29 de setembro de 2006 (GOIÂNIA, 2006), modificaram a lei de criação do CMDCA. O CMDCA é composto por dezesseis membros, sendo sete representantes do poder executivo, um representante do poder legislativo e oito representantes de entidades não-governamentais de defesa ou atendimento aos direitos da criança e do adolescente. De acordo com o artigo 12 da Lei nº 8.483 (GOIÁS, 1993) este Conselho possui, dentre outras, as seguintes atribuições:

formular a política municipal dos direitos da criança e adolescente; efetuar o registro das entidades não-governamentais que desenvolvam programas de atendimento à criança e ao adolescente; propor o orçamento-programa municipal destinado ao funcionamento dos Conselhos Tutelares, indicando as modificações necessárias à consecução da política formulada; estabelecer política de formação de pessoal com vista à qualificação do atendimento à criança e adolescente, principalmente, para função de Conselheiros Tutelares; realizar e incentivar campanhas promocionais dos Direitos e dos Deveres das Crianças e dos Adolescentes; regulamentar o processo escolha dos membros dos Conselhos Tutelares, bem como convocá-lo na forma desta Lei e do Estatuto da Criança e Adolescente; fiscalizar as entidades governamentais e não governamentais regularmente inscritas e registradas no respectivo Conselho. (Lei 8.483, de 29 de setembro de 2006, Artigo 12)

De acordo com o CMDCA de Goiânia-GO, existem atualmente 265 organizações e entidades não-governamentais que atuam na área da criança e do adolescente, inscritas no CMDCA.

Como foi apontado anteriormente, a criação da Lei nº 8.069/90 (ECA, BRASIL, 1990) insere-se no processo de descentralização das políticas públicas no Brasil e, especificamente, das referentes à proteção à criança e ao adolescente objetivando construir uma nova relação entre o poder público e a sociedade civil. No caso da atuação dos conselhos tutelares, com base nessa forma de gestão, o poder deixou de ser centralizado no Estado, devendo passar para a instância local, culminando no processo de municipalização e controle democrático da política direcionada à criança e ao adolescente. Em Goiás e em Goiânia o desafio maior está na implementação da diretriz de descentralização em contextos tanto estadual como municipal marcados por uma cultura política conservadora que busca legitimar-se por meio de práticas arcaicas de perfil conservador e patrimonialista.

A seguir será apresentado uma breve contextualização do processo de criação do município de Goiânia-GO.

3.3 Criação da cidade de Goiânia-GO²⁴: contexto de expansão e mudanças sociais, políticas e econômicas

Nas primeiras décadas do século XX, o estado de Goiás passou por significativas mudanças em virtude da ocorrência de vários fatos históricos que compõem um quadro de transformações sociais e políticas que fazem parte do

²⁴ Atualmente, a cidade de Goiânia é o centro da chamada Região Metropolitana de Goiânia (RMG) que conta com uma população aproximada de 2.063.744 habitantes (IBGE, 2007), composta pelos municípios de Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Goianápolis, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Nerópolis, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo e Trindade

processo de integração, expansão e incorporação do Estado de Goiás aos outros estados brasileiros, sobretudo de Minas Gerais e São Paulo. Dentre os fatos históricos significativos para o Estado de Goiás nesse contexto, menciona-se a construção da estrada de ferro²⁵, a fundação e transferência da capital para Goiânia, em 1937, e a Marcha para o Oeste, com a implantação da Colônia Agrícola Nacional de Goiás (CANG), em 1941, dentre outros (LOUREIRO, 1988; PESSOA, 1990).

No contexto de desenvolvimento e expansão do capitalismo situam-se a construção e transferência da capital do Estado de Goiás para a cidade de Goiânia (GOIÁS, 1937). Trata-se de um período em que houve acentuado crescimento do número de migrações para o estado de Goiás, chegando, em 1940, a ser considerada a terceira unidade da federação em relação ao recebimento de migrantes. Nesse período, aproximadamente 19% da população era composta de cidadãos oriundos de outros estados. Como resultado desse ciclo de expansão e da ideologia do desenvolvimentismo, Goiás passou a integrar-se ao processo produtivo nacional, à economia de mercado, atraindo investimentos de capital e intensificando a corrente migratória.

A cidade de Goiânia, atualmente capital do estado de Goiás, contava, em 2007, com uma população aproximada de 1.244,645 habitantes (IBGE, 2007). A capital foi idealizada por Pedro Ludovico Teixeira e sua construção contou com a contribuição do arquiteto Atilio Correia Lima e do engenheiro Armando Augusto de Godói, em 1934. Com o Decreto nº 1.816, de março de 1937 (GOIÁS, 1937) estabeleceu-se a transferência da capital da cidade de Goiás para a recém-construída cidade de Goiânia.

A construção de Brasília como capital federal, contribuiu para a expansão de um período de urbanização e desenvolvimento de Goiânia. Como aponta Carlos (Apud GOMES, 2007)

o processo de urbanização e a conseqüente deterioração das condições de vida de grande parte da população de Goiânia agravam-se a partir da década de sessenta, quando tem início de forma acentuada a afluência de grandes contingentes populacionais da zona rural, de lá expulsos não só pela penetração capitalista no campo e da substituição da agricultura pela pecuária, mas também pelas condições de vida decorrente da estrutura econômica e social do meio rural. Todo esse contingente populacional é atraído, tanto pela procura de trabalho como pela existência de serviços especializados de saúde, educação e assistência social. Esse fenômeno mantém-se durante toda a década de 70, tendo se alterado a partir dos anos 80 (p. 39).

²⁵ Em 1935, a estrada de ferro chegou até a cidade de Anápolis, influenciando, de forma decisiva, o desenvolvimento de Goiânia como futura capital do estado.

Como resultado da combinação desses fatores, intensificou-se o que Moraes (2003) denomina urbanismo periférico:

o urbanismo periférico marca o contraste da paisagem e da produção urbana das cidades-capitais construídas sob a ideologia do planejamento moderno. As periferias de Goiânia, Brasília e Palmas e das novas cidades ao entorno delas retratam o desolamento do urbanismo moderno, que não alcança o trabalhador de baixa renda. Elas constituem espaços habitados por homens que, ao buscarem melhores condições de vida nas novas capitais, só encontram o espaço marginal urbano e, neste, a marginalidade perversa da cidade grande. O desenvolvimento e crescimento dessas cidades faz com que suas periferias cresçam de acordo com o efeito cascada: quanto mais pobre sua população, mais longe fica sua morada da cidade do plano urbanístico (p. 35).

Com base nos efeitos desse urbanismo periférico, chegou-se a um cenário de contraste acentuado entre riqueza e pobreza. Esse cenário permite situar porque a cidade de Goiânia ingressou no século XXI com um alto nível de desigualdade social, econômica, política e cultural. Recentemente o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) divulgou o Relatório “Estado Mundial das Cidades 2008/2009”. Contrariando os interesses e avaliação do gestor executivo municipal, esse relatório aponta a cidade de Goiânia como a mais desigual da América Latina e do Caribe.

Alguns dados estatísticos, sistematizados pelo IBGE (2007), Secretaria de Estado de Planejamento (GOIÁS, 2007), comprovam essa realidade retratada no relatório da ONU: em 313.633 domicílios, a cidade conta com 331,666 famílias; o déficit habitacional é de 47,4 mil famílias; a taxa de mortalidade infantil é de 21.30 (por mil nascidos vivos), e 39.121 domicílios vivem com renda de até um salário mínimo mensal (pobreza absoluta).

Dentre os graves problemas sociais existentes na cidade de Goiânia e que não estão fora do contexto das desigualdades sociais no Brasil, há que apontar a realidade de centenas de crianças e adolescentes que historicamente convivem com as mais variadas formas de exploração e violência no meio urbano e também no campo. Para fazer face a essa situação, foram criados os CTs, como mecanismos de defesa e proteção às crianças e adolescentes que deveriam ser priorizados pelo poder público. Há que se priorizar o investimento em políticas públicas universalizadoras que garantam o atendimento às necessidades humanas, que se encontram, muitas vezes, sem apoio e investimentos necessários.

Desde sua construção, no final da década de 1930, até os dias atuais, a cidade de Goiânia apresenta as contradições e as injustiças sociais próprias dos grandes centros urbanos da sociedade brasileira. Apesar da existência legal de vários mecanismos e instrumentos jurídicos de garantia dos direitos civis, políticos e sociais, os resultados apresentados pelas políticas públicas que, efetivamente, deveriam atender a esses direitos estão bem aquém do desejado para os padrões civilizados de uma sociedade democrática que se pretende moderna. Dentre as distorções constatadas, está a baixa efetivação das políticas públicas em defesa dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil, em Goiás e no município de Goiânia, ou seja, há uma grande defasagem entre o que preconizam as leis, e o que de fato ocorre no cotidiano desses cidadãos e de suas famílias.

Em meio a essas contradições e injustiças históricas presentes na trajetória da cidade de Goiânia como parte da sociedade brasileira, há uma rica história de enfrentamento dessa realidade por parte de diversos movimentos e organizações sociais que lutam por uma sociedade democrática e participativa. A histórica defesa dos direitos das crianças e adolescentes é parte da luta maior contra a concentração da terra, da riqueza, do saber e do poder.

No Estado de Goiás e, especificamente, no município de Goiânia, a história de lutas da classe trabalhadora fez-se presente de diversas formas. Vale lembrar o protagonismo dos movimentos em defesa dos direitos pela posse, permanência e conquista da terra no campo, pela moradia na cidade, pela educação e saúde pública, pela defesa dos direitos humanos e, especificamente, dos direitos das crianças e adolescentes nos anos 1970 e 1980, lutas estas que ainda permanecem e constam como pauta desses movimentos e organizações.

3.4 Conselhos Tutelares em Goiânia: caracterização e gestão

Como conteúdo inicial deste item, este estudo entende como relevante situar o debate relativo aos CTs de Goiânia, no contexto da promulgação da Constituição federal, em 1988 (BRASIL, 1988) e da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990 (BRASIL, 1990) considerados importantes marcos legais conquistados por meio de um rico processo de lutas e demandas no campo dos direitos sociais, ante a contraditória realidade histórica brasileira, incluindo a goiana e goianiense.

Conforme afirmado, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em seu artigo 134, preconiza que a implantação dos conselhos tutelares, bem como a infraestrutura e a remuneração de conselheiro tutelar, deverão ser definidos em lei Municipal, a qual “disporá sobre o local, dia e horário de funcionamento de cada Conselho Tutelar e a remuneração de seus membros”.

Seguindo esses preceitos legais os Conselhos Tutelares (CTs) no município de Goiânia foram criados por meio da Lei nº 6.966, de 12 de junho de 1991 (GOIÂNIA, 1991). Esta lei foi alterada pela Lei nº 7.131, de 18 de fevereiro de 1993 (GOIÂNIA, 1991), ano em que ocorreu a implantação dos primeiros CTs de Goiânia, seguindo o critério de circunscrição geográfica, por regiões. Os quatro primeiros CTs criados no município de Goiânia foram implantados inicialmente nas regiões Norte, entro Sul, Leste e Oeste, tendo como referência os pontos cardeais, conforme consta no Artigo 9º da lei nº 7.131.

Por meio de discussões e mobilização de setores da sociedade goianiense organizada, e dos órgãos de defesa dos direitos da criança e do adolescente, o município de Goiânia imprimiu alterações substanciais nos Conselhos Tutelares, por meio da Lei nº 8.483, de 29 de setembro de 2006 (GOIÂNIA, 2006^a). Esta lei modificou os critérios para candidaturas e exercício dos cargos de conselheiros tutelares, com base nos critérios gerais de organização e funcionamento desse órgão, no processo eleitoral, bem como aumentou para seis o número de CTs, e foram criados os CTs das regiões Noroeste e Campinas. Portanto, os seis Conselhos Tutelares presentes atualmente no município estão distribuídos nas seguintes regiões: Leste, Oeste, Norte, Noroeste, Centro-Sul e Campinas.

Os Conselhos Tutelares que atuam no município de Goiânia são órgãos vinculados ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e à Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas), criada recentemente²⁶. Na Semas, para fins de suporte administrativo e financeiro, os CTs estão vinculados à Divisão de Apoio às Instâncias de Deliberação, compondo as Unidades de Assessoramento que integram a organização e estrutura dessa secretaria, conforme Decreto 1510, de 26 de junho de 2008 (GOIÂNIA, 2008).

²⁶ A Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas), foi criada por meio da Lei nº 8.537, de 20 de junho de 2007. Conforme seu art. 2º as ações da secretaria devem ocorrer em observância às diretrizes nacionais da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), da Política Nacional de Assistência Social e demais Normas Operacionais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS/NOB) e consoante às disposições da Lei Orgânica do Município e da lei municipal nº 8.293/04 – Política de Assistência Social no Município de Goiânia (GOIÂNIA, 2007).

Em relação à sua vinculação ao CMDCA, a Resolução nº. 002, de 25 de outubro de 2006 (GOIÂNIA, 2006b), do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), estabeleceu a circunscrição geográfica de atuação dos Conselhos Tutelares do município de Goiânia, para o triênio 2007-2010. Os CTs têm sob sua responsabilidade o total de 518 áreas geográficas ou unidades, dentre bairros, vilas jardins e setores, com uma população estimada pelo IBGE (2007) em 1.244.645 habitantes, conforme ilustra a tabela 1.

Tabela 1: Circunscrição geográfica de atuação dos Conselhos Tutelares de Goiânia-GO

CONSELHOS TUTELARES POR REGIÃO	TOTAL DE BAIRROS, VILAS, JARDINS E SETORES	
	Número	%
Campinas	110	21.2
Centro-Sul	54	10.5
Leste	90	17.4
Noroeste	74	14.3
Norte	82	15.8
Oeste	108	20.8
	518	100

Fonte: dados da pesquisa (2008).

Elaboração própria.

A Semas disponibiliza trabalhadores administrativos, de apoio e equipe técnica interdisciplinar para possibilitar operacionalização do CT. Vale lembrar que de acordo com a Lei nº 8.483, de 29 de setembro de 2006 (GOIÂNIA, 2006a), cada CT deve contar com uma equipe técnica composta por um advogado, um assistente social e um psicólogo. Porém não há profissional da área jurídica em todos os CTs. A respeito da importância desses profissionais nos CTs, um entrevistado enfatiza:

acredito que é um trabalho que tem muito a ser desenvolvido ainda. A equipe técnica tem muito a contribuir, Penso que a equipe técnica que existe hoje, nos conselhos tutelares veio para somar, veio para fazer, dar realmente o que ela tem que ser, um suporte para os conselheiros, no aspecto do atendimento, e não substituí-los, pois ainda tem muito a construir e contribuir.

O mapa geográfico apresentado a seguir (figura 2) evidencia a localização das seis regiões, bem como a chamada circunscrição geográfica de atuação dos CTs em Goiânia-GO, incluindo o total de bairros, setores, jardins e vilas correspondentes às referidas Regiões²⁷.

²⁷ Ver anexo nº 1, a caracterização dos CTs de Goiânia por Região.

Regionalização de Goiânia

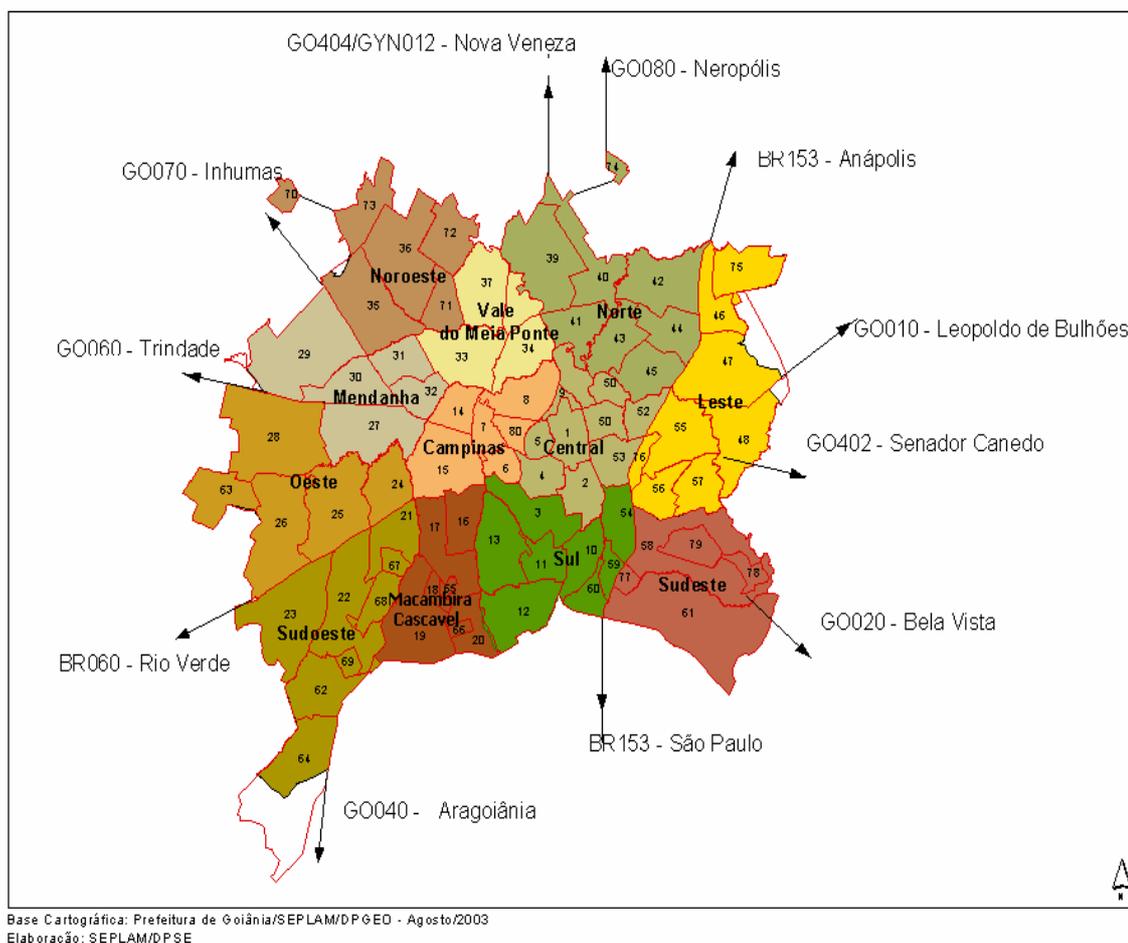
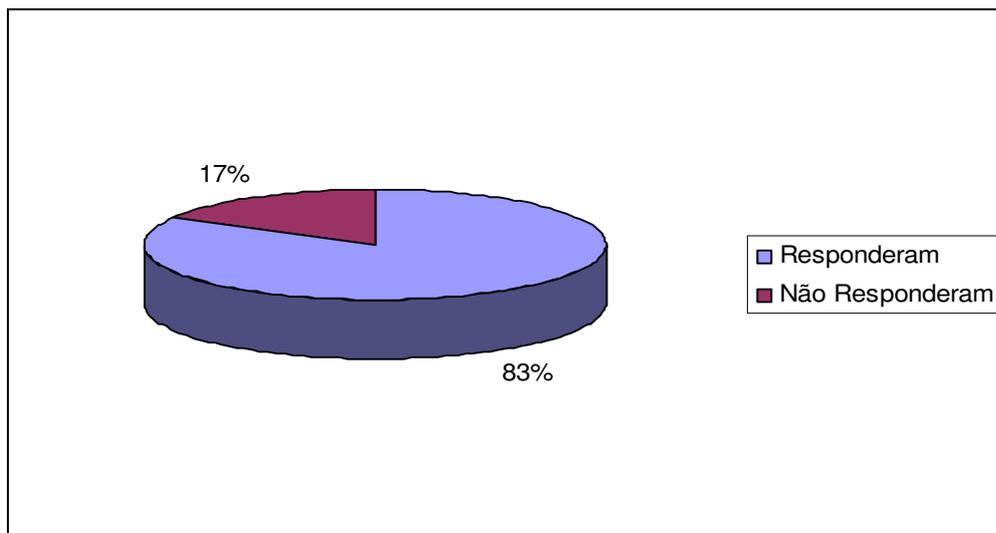


Figura 2: Mapa geográfico – regionalização de Goiânia

A sistematização das informações repassadas pelas/os conselheiras tutelares constituiu a base para a construção da caracterização e do perfil de gestão dos CTs no município de Goiânia. Por uma questão de método e como forma de se acessar a realidade social, em sua complexidade e totalidade, buscou-se apreender, de forma mais geral, a caracterização da atuação dos CTs, em Goiânia.²⁸

Dos 30 conselheiras/os que atuam nos seis CTs do município de Goiânia, 25 (83%) responderam aos questionários da pesquisa, demonstrando compromisso, ao passo que apenas cinco (17%) não o fizeram. Com base nas informações do questionário aplicado, chegou-se ao seguinte quadro geral de participação (figura 3).

²⁸ Como método, trata-se de uma forma de apreensão do real que privilegia o movimento com base no abstrato (aparência exterior) para chegar ao concreto (essência, conceito) e, assim ao concreto concebido para apreender as mediações e complexidade do objeto, em sua totalidade (unidade do diverso). O movimento que busca transpor a representação do objeto (em sua imediaticidade) para captá-lo em sua mediaticidade significa o esforço do pensamento racional para transformar a representação (dados empíricos) em conceito (mediatizado pela teoria) (VIANA, 2007).

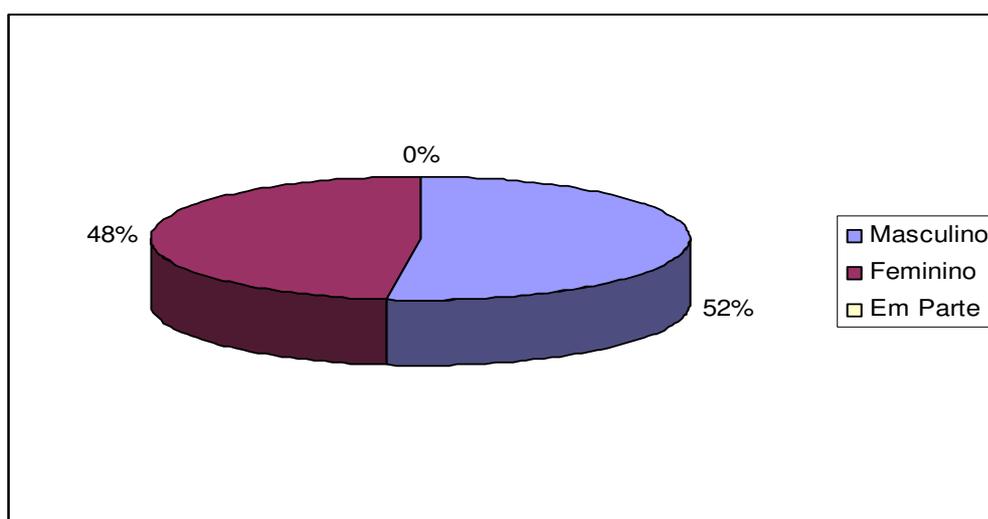


Fonte: dados da pesquisa (2008).

Elaboração própria.

Figura 3: Quadro geral de participação dos conselheiros tutelares na pesquisa – Goiânia-GO.

Dentre os 25 conselheiros que responderam aos questionários, 13 são do sexo masculino, e 12 são do sexo feminino. Esses números demonstram que há uma ligeira predominância do sexo masculino entre os conselheiros dos CTs no município de Goiânia, (figura 4).



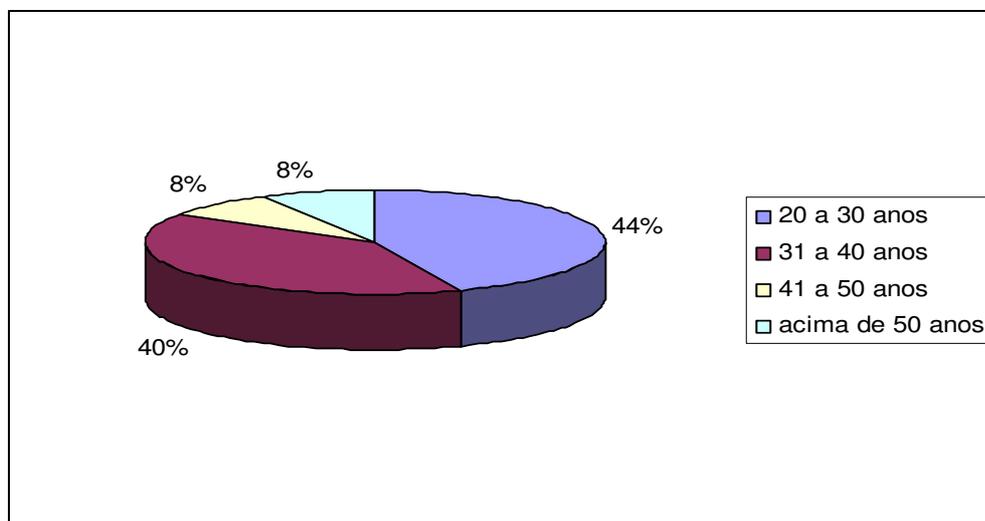
Fonte: dados da pesquisa (2008).

Elaboração própria.

Figura 4: Conselhos Tutelares: participação de homens e mulheres

Em relação à faixa etária, os dados revelam que os CTs do município de Goiânia são formados por conselheiros jovens, pois em sua maioria (84%) estão na

faixa etária entre vinte e quarenta anos de idade. Uma pequena parte dos conselheiros (16%) situa-se na faixa etária acima dos quarenta anos de idade (figura 5).

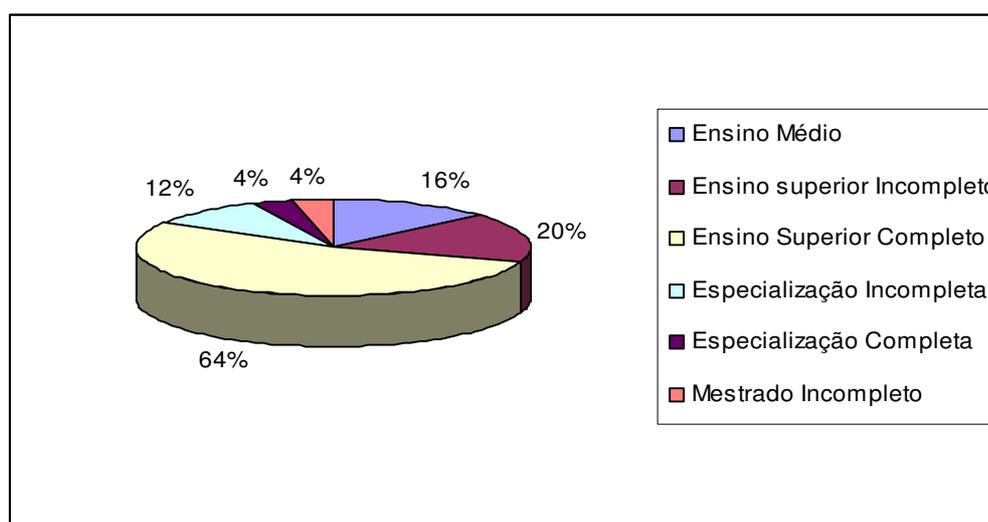


Fonte: dados da pesquisa (2008).

Elaboração própria

Figura 5: Participação dos conselheiros por faixa etária

Quanto ao nível de escolaridade, os dados dos CTs, em Goiânia são surpreendentes, em relação à média em âmbito nacional. A maior parte, ou seja, 16 conselheiros (64%) têm curso superior completo, cinco conselheiros (20%) curso superior incompleto e quatro têm ensino médio (figura 6). Entre os conselheiros, três tem curso de especialização (*lato sensu*) incompleto, um completo e um tem o curso de mestrado incompleto.



Fonte: dados da pesquisa (2008).

Elaboração própria

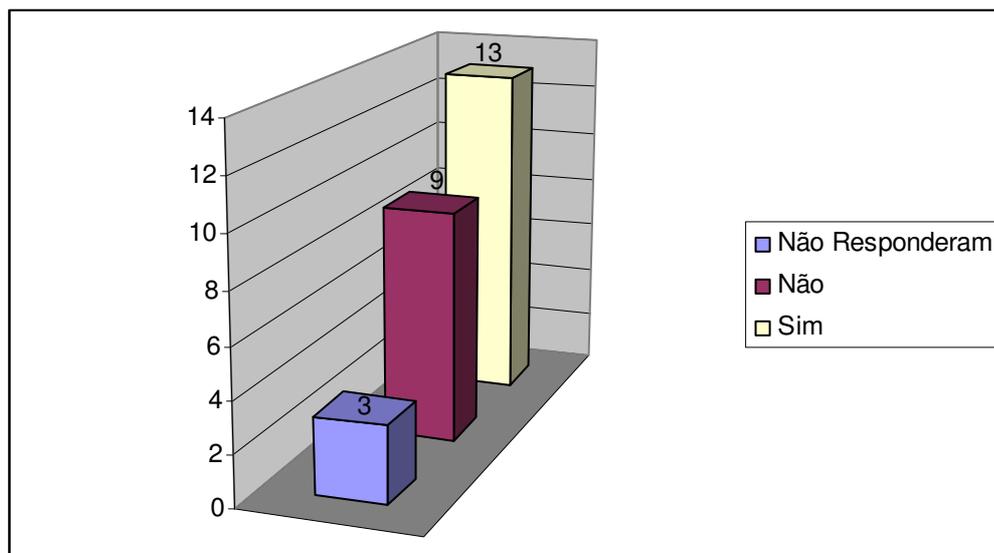
Figura 6: Nível de escolaridade dos conselheiros tutelares (em percentuais)

Confirma-se a realidade bastante diferenciada dos CTs em Goiânia, em relação à média dos CTs do Brasil no que se refere à escolaridade, com os dados da pesquisa do SEDH/PR e Conanda (BRASIL, 2007). No Brasil, 30% das/os conselheiras/os têm o curso superior completo ou incompleto, ao passo que em Goiânia esse índice é de 84%. No Brasil, a média de conselheiros com ensino médio é de 56%, ou seja, corresponde a mais da metade, mas no município de Goiânia o índice é de apenas 16%.

A pesquisa nos CTs do município de Goiânia revelou que os conselheiros com curso superior completo respondem pelas seguintes profissões: economista (1), psicólogo (2), terapeuta ocupacional (1), assistente social (5), advogado (3), pedagoga (3), gestor público (1). Cinco conselheiros não completaram os seguintes cursos superiores: publicidade (1), geografia (1), advocacia (1), administração (1), publicidade e propaganda (1).

Do total geral, há prevalência, portanto, de duas categorias profissionais entre os conselheiros, quais sejam, cinco assistentes sociais e três pedagogos. Esta constatação empírica revela, com base na prevalência de profissionais, uma intervenção socioeducativa fundamentada em parâmetros democráticos. A composição dos CTs em Goiânia aponta a possibilidade de uma atuação na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes com base em uma perspectiva de interdisciplinaridade, haja vista a diversidade de profissionais que ali atuam.

Acerca da vinculação dos conselheiros a entidades e conselhos que tratam da proteção social à criança e ao adolescente, a pesquisa revelou que treze conselheiras/os, (52%), estão vinculados a alguma entidade/conselho que atua diretamente na área de proteção social à criança e ao adolescente, ao passo que 09 conselheiros não estão vinculados e três não responderam à questão (figura 7). Este índice, (52%) revela o comprometimento de pouco mais da metade dos conselheiros com a defesa dos direitos da criança e adolescente, com vinculações que extrapolam o trabalho no CT.



Fonte: dados da pesquisa (2008).

Elaboração própria

Figura 7: Conselheiros vinculados a entidades/conselhos que atuam na área de proteção social à criança e ao adolescente

De acordo com o art. 83 da Lei municipal nº. 8.483/2006 (GOIÂNIA, 2006a), artigo que dispõe sobre o funcionamento dos CTs em Goiânia, “o Conselho Tutelar funcionará diariamente, inclusive sábados, domingos e feriados, (24) vinte e quatro horas por dia. (...). Para esse funcionamento os conselheiros poderão estabelecer regime de plantão, observando o que determina a legislação”. Conforme ainda a referida lei, os conselhos tutelares em Goiânia, devem atender aos interessados das oito às dezoito horas em dias úteis. A carga horária mínima dos conselheiros é de quarenta horas semanais e a remuneração dos mesmos equivale à do cargo em comissão do município, de simbologia DAS-4.

Em resposta aos questionários, 12 conselheiros responderam que trabalham 40 horas semanais, 11 responderam que trabalham mais de 40 horas semanais, e dois conselheiros não responderam à questão. Atualmente, o plantão dos CTs funciona no prédio do SOS Criança, visto que sua localização centralizada oferece uma melhor mobilidade para os conselheiros. O plantão acontece por meio de rodízio, ou seja, a atuação de cada CT corresponde ao total de dois meses de plantão.

A realidade de funcionamento dos CTs demonstra o não-investimento do poder público municipal para estruturar um espaço próprio do CT que ofereça condições de segurança e fácil acesso à população. Em relação à carga horária dos

conselheiros, a pesquisa revela que um número significativo deles trabalham mais de 40 horas semanais o que demonstra uma sobrecarga de trabalho e, pela especificidade das demandas, muitas situações não podem esperar os trâmites burocráticos. Dessa forma, o conselheiro acaba extrapolando sua carga horária de trabalho, mas sem os recursos necessários para um bom atendimento.

Atualmente, a organização dos CTs em Goiânia-GO, tem como orientação o regimento interno próprio que estabeleceu normas e regras para seu efetivo funcionamento. De acordo com regimento interno, os CTs devem ter a seguinte composição na organização de sua gestão: um presidente, um primeiro secretário e um segundo secretário. Esses cargos são assumidos por todos os conselheiros em regime de rodízio.

De acordo com o ECA (BRASIL, 1990), as atribuições dos conselhos tutelares são muito claras e, no geral, referem-se a ações e medidas vinculadas a atendimentos diretos, aconselhamentos a pais/familiares/responsáveis, aplicação de medidas previstas em lei, requisição de diversos serviços públicos em distintas áreas de políticas públicas, encaminhamentos e representações à autoridade judiciária (MP), execução das medidas estabelecidas pelo representante do poder judiciário, requisição de documentos e expedição de notificações e, ainda, assessoria ao poder executivo local para a elaboração de planos/programas/propostas orçamentárias destinados à área da criança e do adolescente, dentre outras. São, portanto, atribuições dos conselheiros tutelares:

atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII; atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII; promover a execução de suas decisões, podendo para tanto requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança e representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações; encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente; encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência; providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional; expedir notificações; requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário; assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal; representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder (Lei no 8.069/90, art. 136. BRASIL, 1990).

A multiplicidade de ações de naturezas distintas (desde procedimentos técnico-administrativos a assessorias e intervenções diretas), revela o grau de exigência e de qualificação (profissional e ético-política) necessários aos conselheiros, no pleno exercício do zelo e defesa dos direitos das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

A rotina no interior dos CTs de Goiânia, obedece a um fluxo de atendimento. Inicialmente, a demanda apresentada ao CT é sistematizada em um livro de registro diário e, posteriormente é aberto um prontuário no qual são anotadas todas as intervenções recebidas pela família/criança ou adolescente. Nesse sentido segundo relato de um conselheiro,

existe dificuldade no registro das informações nos CTs, devido à falta de condições adequadas dos CTs no que se refere à privacidade e infraestrutura. Tem CT que dispõe somente de um computador, muito antigo e precário. Temos apenas uma impressora. Não temos acesso à internet, dificultando muito o nosso trabalho, porque queremos localizar conselhos tutelares de qualquer parte do Brasil pela Internet. É muito mais rápido. Um carro para atender duzentos mil habitantes é insuficiente (W.B.).

Em relação ao referido método de abordagem, constatou-se que, durante todo o processo, os casos que são atendidos com demandas específicas e de competência do CT, são acompanhados pelo conselheiro que realizou o primeiro atendimento. O entrevistado J.H., entende que existe uma deficiência nesse formato de atendimento, visto que se uma família é atendida por um determinado conselheiro em uma terça-feira, por exemplo, e se retornar em um horário que ele não estiver, a família, a criança ou o adolescente não receberão atendimento. Esse mecanismo, adotado em alguns CTs, em Goiânia, como forma de abordagem, reforça a cultura da prática burocrática nos espaços públicos, ou seja, personifica-se e particulariza-se o caso ao apresentar a demanda, por direito, ao conselheiro e não ao CT. Em relação à forma de abordagem que privatiza o atendimento público, um conselheiro, faz a seguinte afirmação:

há conselheiro que fica muito ausente do conselho e o outro, praticamente fica sozinho no local, ficando sobrecarregado de denúncias. A concepção arcaica é que “quem atendeu a denúncia, seja via telefone ou pessoalmente é o conselheiro referente”. Discordo, porque a denúncia foi para o CT, logo, os cinco conselheiros (...) devem assumir. É mais justo (J.H.).

Com esses aspectos gerais relativos à gestão e ao funcionamento interno dos CTs, realizou-se a sua caracterização por região. Esta dissertação reafirma como

necessária essa caracterização pois ela contribui para elucidar particularidades que existem e diferenciam a atuação de um CT e outro, como por exemplo, em relação ao nível de escolaridade, sua inserção em movimentos sociais, incidência de casos de violação de direitos, dentre outros, o que se configura como partes e situações específicas (mas articuladas) que compõem uma totalidade complexa e contraditória, cujo desvelamento muito interessa a este estudo.

É indiscutível, no processo de formação dos CTs em Goiânia-GO, a existência de avanços e conquistas, em razão do poder de pressão e da participação de setores organizados da sociedade goiana e goianiense. Contudo, a gravidade de recorrência dos dados analisados em todas as regiões, em relação à violação dos direitos são reveladores do quanto ainda se deve fazer e conquistar para assegurar a milhares de crianças e adolescentes no Brasil e em Goiânia seus direitos (ou sua não-violação), previstos no artigo 220, § 3º, inciso II, da Constituição federal (BRASIL, 1988) e regulamentados no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA; BRASIL, 1990). A garantia desses direitos e preceitos legais e constitucionais tem uma relação direta, dentre outros fatores (infraestrutura adequada, vontade política do executivo municipal, rede de atendimento deficitária, ausência de políticas públicas) com o efetivo exercício da democracia participativa no espaço dos CTs, conforme análise feita no item 3.5, a seguir.

3.5 Conselhos Tutelares no exercício da democracia participativa

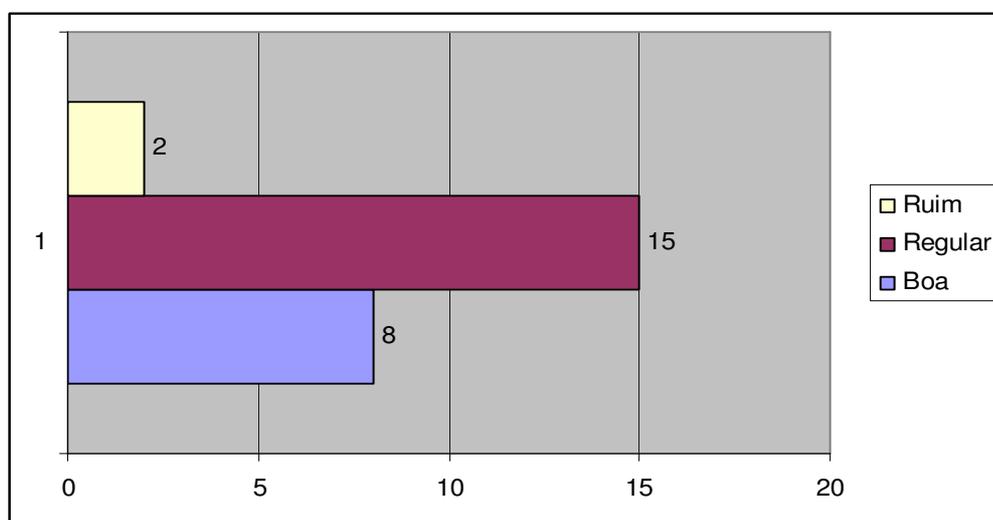
Como apresentado no segundo capítulo deste trabalho, os CTs situam-se em um dos eixos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), que é o eixo da defesa dos direitos. A construção desse sistema foi possível em razão das constantes lutas e pressões da sociedade civil para superar as concepções e práticas de desrespeito aos direitos da criança e ao adolescente no Brasil. No entanto, mesmo depois de dezoito anos de vigência do ECA (BRASIL, 1990), constata-se que ainda não há prioridade efetiva na defesa dos direitos das crianças e adolescentes. A pesquisa nacional realizada pelo SEDH/PR e pelo CONANDA (BRASIL, 2007), concluiu que dentre os inúmeros desafios,

está a necessidade de garantia de que o poder público local priorize os direitos da criança e do adolescente, o que deve concretizar-se em boas condições de atuação, tais como: infra-estrutura de trabalho, incluindo

espaço físico e disponibilidade de equipamentos básicos para gestão e comunicação; a composição com pessoas de determinadas competências, que se dediquem à excelência no desempenho dos Conselhos; e a legitimidade política de sua atuação. Sem o compromisso das administrações municipal e estadual com a efetividade e continuidade de ação dos Conselhos, não haverá o fundamental enraizamento das políticas de proteção integral, que permanecerão no discurso e na letra da lei, sem se materializar na execução (p. 379).

Significa que, no Brasil, a defesa e a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes ainda não constituem prioridades para o poder público nas três esferas de governo. De acordo com as informações repassadas pelos conselheiros no decorrer da pesquisa, pode-se afirmar que também no município de Goiânia ocorre o mesmo.

A pouca atenção dada à infraestrutura dos CTs revela essa ausência de prioridade em relação às ações vinculadas à proteção integral. Ademais, o bom desempenho do CT pressupõe compromisso e vontade política do gestor público. Para dois conselheiros as condições de conservação do espaço físico (infraestrutura básica) dos CTs são ruins, para quinze conselheiros (60%), são regulares, e oito (32%) as consideram boas (figura 8).

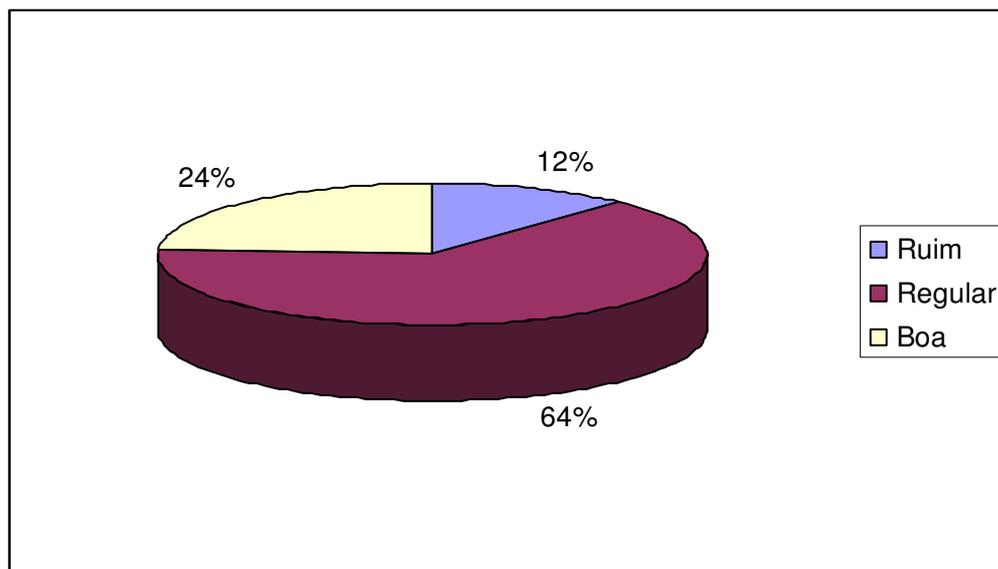


Fonte: dados da pesquisa (2008)

Elaboração própria

Figura 8: Condições de conservação do espaço físico dos Conselhos Tutelares de Goiânia-GO

Em relação à privacidade do espaço físico do CT, três conselheiros (12%) entendem que ela é ruim, 16 (64 %) que é regular, e seis (24%) afirmam que é boa (figura 9).



Fonte: dados da pesquisa (2008).

Elaboração própria

Figura 9: Condições de privacidade do espaço físico do Conselho Tutelar

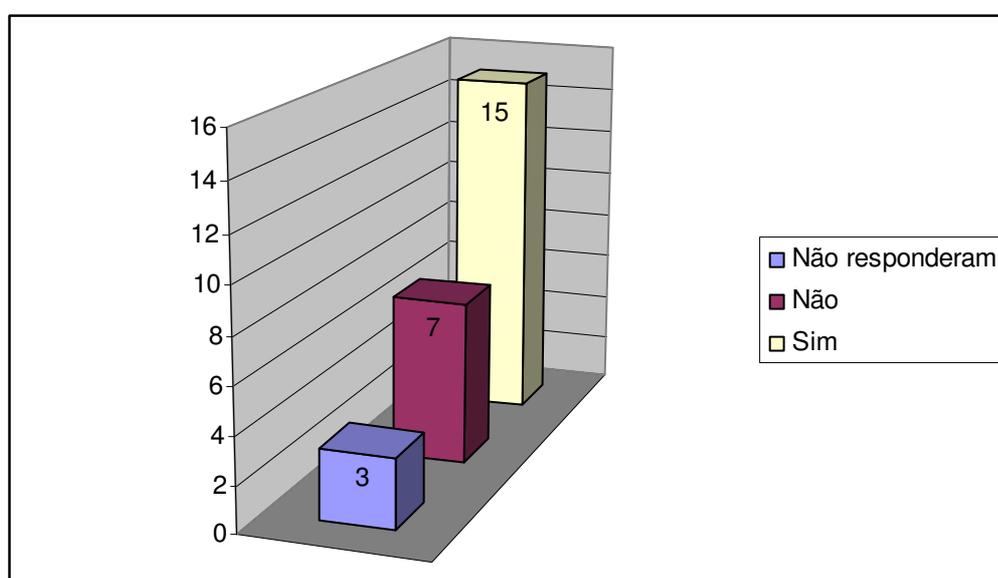
Em relação à privacidade, mesmo que a maioria dos conselheiros considere que o espaço físico propicia uma relativa condição de privacidade para o atendimento, percebe-se que a dimensão ética fica comprometida, considerando a natureza do atendimento. As demandas em decorrência de violações de direitos, na maioria das vezes, causam sofrimentos extremos e constrangimentos para a criança e o adolescente, bem como para seus familiares. Falar sobre a violência sofrida ou cometida significa uma complexa exposição pública do violentado (e do violentador) que, uma vez não recebendo o trato ético adequado, pode ter desdobramentos que dificilmente serão contornados. A privacidade, portanto, deve levar em conta os aspectos éticos que envolvem o atendimento.

Quanto às condições de trabalho e de localização dos espaços físicos dos Conselhos Tutelares, quatro conselheiros responderam que é ruim quatorze (56%) responderam que são regulares, e seis disseram que são boas.

Os dados sobre as condições de trabalho e localização dos espaços físicos dos CTs estão em coerência com as respostas sobre as condições de privacidade dos CTs e demonstra uma fragilidade grande pois a maioria as considera ruim e regular. Levando em conta que há apenas seis CTs no município de Goiânia, que conta com mais de um milhão e duzentos mil pessoas, esses dados confirmam a falta de prioridade no tocante à defesa dos direitos das crianças e adolescentes,

reveladas pela falta de investimento nas condições de trabalho e localização dos CTs. Um fato que confirma as respostas e reforça a conclusão da falta de prioridade é revelado pela realidade de um CT, que mesmo tendo a sede em um bairro de Goiânia, não atende às famílias desse bairro.

A maioria dos conselheiros, 15 afirmou que o CT dispõe de instalações e equipamentos de trabalho, sete responderam que não, e três conselheiros, não responderam à questão (figura 10).



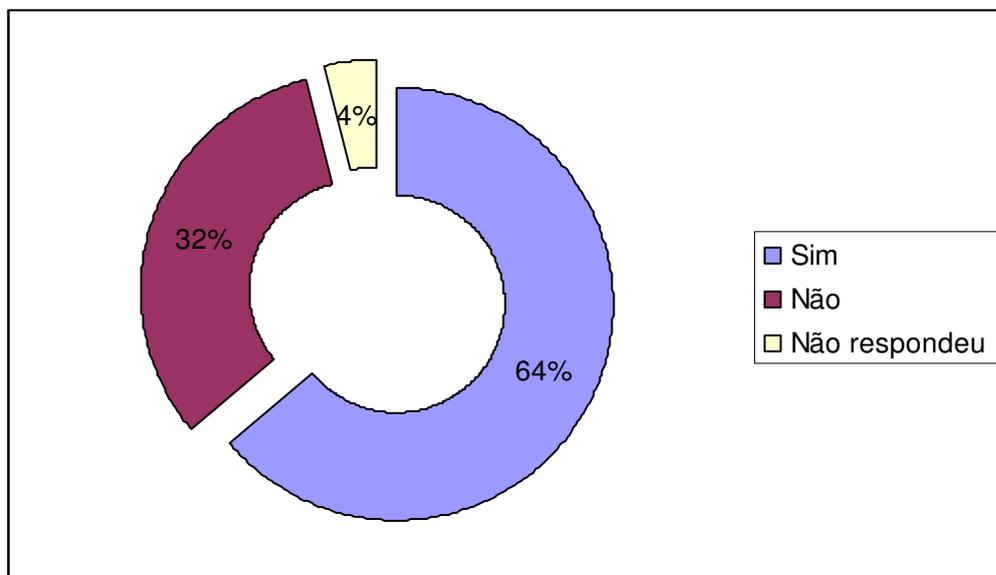
Fonte: dados da pesquisa (2008).

Elaboração própria.

Figura 10: Instalação e equipamentos de trabalho dos Conselhos Tutelares

As respostas são mais positivas, pois mais da metade dos conselheiros afirma que existem as instalações e equipamentos de trabalho no CT, o que revela que há algum investimento, mesmo que os outros dados demonstrem que elas não são suficientes.

Acerca da existência de veículo automotivo, 16 conselheiros (64%) responderam que os CTs o possuem, oito conselheiros (32%) responderam negativamente, e um conselheiro não respondeu a questão (figura 11).



Fonte: dados da pesquisa (2008).

Elaboração própria.

Figura 11: Existência de veículo automotivo nos Conselhos Tutelares

A informação sobre a existência de veículos é importante e precisa ser analisada. Como foi apresentado anteriormente, Goiânia contava, em 2007, com uma população, aproximada de 1.244.645 habitantes. Os seis CTs existentes atendem a 518 áreas geográficas ou unidades, dentre bairros, vilas jardins e setores, o que significa que, em média, cada CT é responsável pelo atendimento de, aproximadamente, 207.440 pessoas e 86,3 áreas geográficas ou unidades. Além disso, em cada CT trabalham vários profissionais, em média, cinco conselheiros, três membros da equipe técnica e administrativo, ou seja, no mínimo, dez profissionais. É evidente que, diante da não-existência de veículo ou de apenas um, é muito difícil realizar um trabalho de qualidade, sobretudo de acompanhamento, visitas e atividades educativas externas ao CT. É o que confirma um depoimento: “a dificuldade maior é de fazer as visitas, principalmente, quando é para atender uma denúncia e não temos na hora o veículo para ir ao local. Às vezes temos que esperar o dia do conselheiro ficar com o carro” (J.M.).

Quanto à garantia de prioridade no atendimento às crianças e adolescentes por parte das políticas públicas no município de Goiânia, vinte conselheiros afirmaram que essa prioridade ocorre em parte, e cinco entendem que não ocorre essa priorização no município. Percebe-se que há inúmeros fatores que restringem as ações dos conselheiros.

Um dos entrevistados declara: “nós não temos norte, não temos políticas, não temos a implementação sequer de 10% do que está previsto” (N.Q). Outro entrevistado diz: “não tem a prioridade absoluta. E até acho que é uma falha nossa, eu falo de conselheiro tutelar, claro. Até de fiscalizar essas entidades, de representar no Ministério Público” (W.B).

Assim, apesar dos avanços na implantação dos CTs no município de Goiânia, ainda há muitas lacunas a serem preenchidas, tanto no que se refere à infraestrutura, quanto à ação dos CTs. Conforme pesquisa,

a concretização dos direitos afirmados no ECA e a disseminação de políticas de promoção dependem, significativamente, da adequada estruturação e funcionamento dos Conselhos dos Direitos e Conselhos Tutelares – mecanismos de gestão inovadores previstos no próprio Estatuto. A análise dos dados gerados nesta pesquisa deve, em última análise, responder as seguintes questões: os Conselhos estão estruturados a ponto de cumprir o papel para o qual foram criados? Que fatores restringem sua capacidade de ação? Em que sentido precisam ser fortalecidos? (BRASIL, SEDH/PR; CONANDA, 2007 p. 377).

Portanto, apesar de não ser a única exigência para um bom funcionamento dos CTs, a infraestrutura é fundamental para a qualidade de sua atuação e funcionamento. Há que priorizar investimentos em políticas públicas que assegurem a defesa dos direitos das crianças e adolescentes. A realidade estrutural dos CTs compromete o acolhimento e o encaminhamento das demandas de sua competência.

A incidência de denúncias de violação de direitos da criança e adolescente encaminhadas aos CTs, com maior representatividade, estão apresentadas na tabela 2. Os casos são apresentados em números e em percentuais, com destaque para os primeiros sete percentuais referentes aos seguintes casos de violação dos direitos, a saber: ausência de vagas na educação infantil (56%), negligência e omissão dos familiares (56%), abuso e violência sexual (52%), falta de políticas públicas (44%), drogas (40%), maus-tratos (36%) e vagas para o mercado de trabalho (32%). Os índices revelam um quadro geral preocupante sobre a situação da criança e do adolescente em Goiânia.

Tabela 2: Incidência de casos de violação de direitos com maior representatividade apresentados aos Conselhos Tutelares de Goiânia-GO

Casos	N	%
Ausência de vagas na educação infantil	14²⁹	56
Negligência e omissão dos familiares	14	56
Abuso e violência sexual	13	52
Ausência de políticas públicas	11	44
Drogas	10	40
Maus-tratos	9	36
Vagas para o mercado de trabalho	8	32
Conflito familiar	6	24
Abandono de crianças	5	20
Agressões físicas e psicológicas	5	20
Espancamento	5	20
Adolescentes que violam direitos em razão de sua própria conduta	4	16
Estupro	3	12
Violência doméstica	3	12
Rebeldia seguida de evasão escolar	2	8
Ausência de reconhecimento de paternidade	2	8

Fonte: dados da pesquisa (2008)

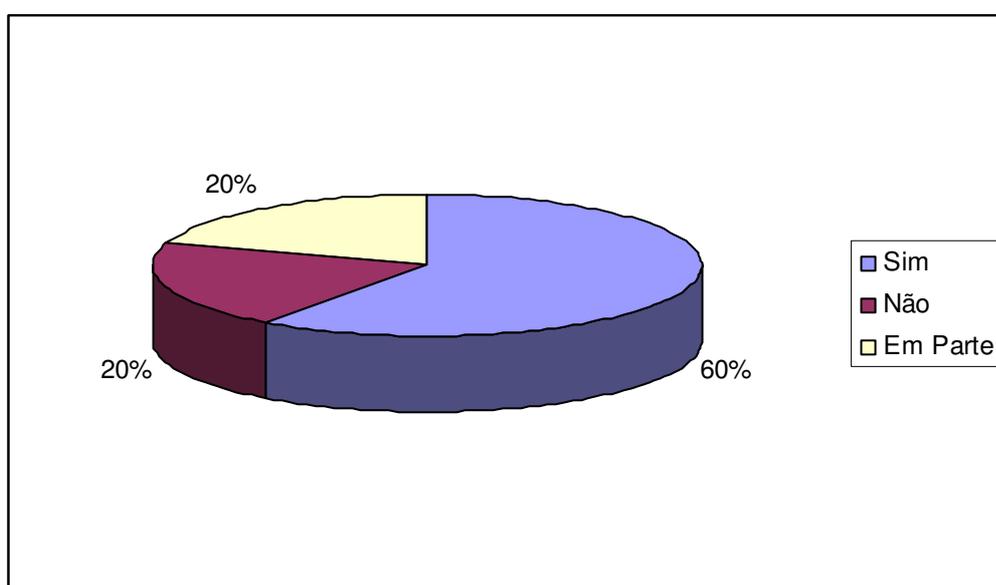
Elaboração própria.

As denúncias de violação desses direitos, em ordem de freqüência e regularidade, são feitas por vizinhos, familiares, escolas, amigos, unidades de saúde, juizado, Ministério Público, delegacias, SOS Criança – Disque 100.

Como agravante dos casos de violação, segundo a maioria dos conselheiros, das demandas que chegam ao CT, muitas não são de sua competência, como, por exemplo, guarda de crianças, pensão alimentícia, autorização para viagem, reconhecimento de paternidade, pagamento de pensão alimentícia, conflito de casais e abrigamento compulsório, trabalho para adulto, substituição do representante legal, solicitação de isenção de identidade para maiores, regularização de fato/ato procedimento policial, divisão de bens materiais, bolsa família, demandas de outra cidade, vagas para emprego (adulto), dentre outros.

²⁹ Os números dessa tabela referem-se à freqüência de respostas dos informantes da pesquisa. Cada informante teve opção de indicar até cinco incidências de caso de violação de direitos.

Constata-se que há uma realidade concreta de violação de direitos da criança e adolescente que não são de competência do CT. Como fator agravante, a realidade estrutural dos CTs não é adequada para acolhê-las e encaminhá-las ao órgão competente conforme preconiza o ECA. A distorção em relação ao acúmulo de demanda, é evidenciada nas respostas: quinze conselheiros (60%) afirmam que as demandas que não são de competência do CTs dificultam um atendimento adequado, cinco conselheiros (20%) entendem que dificultam em parte e cinco (20%), afirmaram que não dificultam (figura 12).



Fonte: dados da pesquisa (2008).

Elaboração própria.

Figura 12: Excesso de demandas dificulta ou não o atendimento no Conselho Tutelar

A realidade das demandas que chegam ao CT revela várias lacunas no campo das políticas públicas, pois não apenas falta prioridade, em termos de política pública, em relação ao zelo pelo direito da criança e do adolescente, mas também no tocante à educação, saúde, moradia, transporte, lazer, dentre outras. As demandas que chegam, equivocadamente, ao CT não ocorreriam se estivessem sendo respondidas as exigências básicas das famílias e da sociedade goianiense, pelos representantes do poder público.

Em síntese, as principais dificuldades apontadas pelos conselheiros para o atendimento do excesso de demandas são: número de veículos insuficiente, falta de estrutura física e de equipamentos adequados, rede de atendimento à criança e

adolescente deficitária, número elevado de habitantes para atendimento pelo CT (duzentos mil), dificuldade de acompanhamento e continuidade nos casos apresentados ao CT. Um aspecto positivo a ser ressaltado é a informação de que a população entende o CT como uma das portas de entrada das políticas públicas. A clareza demonstrada na explicitação dessa demanda por ações públicas aponta uma indagação crucial: o que, em termos de prioridade pública, para um gestor público, pode estar acima da sua função de zelar pelos direitos de um segmento indefeso, em situação de extrema vulnerabilidade, aviltado em sua dignidade humana e desrespeitado em seu processo como seres em desenvolvimento?

Os dados revelam que os CTs, situados no eixo da defesa dos direitos e parte do Sistema de Garantia de Direitos, são uma realidade, mas, sobretudo, um grande desafio para o município de Goiânia. Constata-se que, apesar dos investimentos e das conquistas já realizadas, ainda há muitas mudanças a serem efetivadas para que de fato a defesa dos direitos das crianças e adolescentes seja incluída na agenda de executivo municipal como prioridade no município de Goiânia. A ausência de prioridade no cuidado com as crianças e adolescentes expressa a contradição de um Estado que, legalmente, se constitui como Estado Democrático de Direito, mas, no entanto, não assegura as condições básicas de vida para a maioria da população e, especificamente, para as crianças e adolescentes. Os dados apresentados são reveladores da importância a ser dada à prioridade no cuidado com as crianças e adolescentes que só poderá se efetivar articulando direitos civis, políticos e sociais, em única perspectiva de construção de uma cidadania ampliada.

No primeiro capítulo deste trabalho foi apresentado o tema da democracia e cidadania no Brasil, compreendendo que, na articulação dos direitos civis, políticos e sociais e na perspectiva de emancipação da classe trabalhadora, se entende o processo de construção da democracia igualitária e participativa. Com essa concepção e os resultados apresentados pela pesquisa realizada, é possível perceber as lacunas e os graves problemas que cercam a atuação dos CTs no município de Goiânia. Um aspecto relevante, não obstante o reconhecimento da ausência de políticas públicas, refere-se ao processo de escolha dos conselheiros tutelares no município.

Conforme já anunciado, o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), em seu artigo 134, preconiza que a implantação do CT, sua infraestrutura, bem como a remuneração dos conselheiros tutelares são medidas que devem ser

definidas e regulamentadas em lei municipal, a qual disporá “(...) sobre o local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar e a remuneração de seus membros”. A mesma lei disciplina também o processo eleitoral dos Conselhos Tutelares. Com discussões e mobilização de setores organizados da sociedade goianiense e dos órgãos de defesa dos direitos da criança e do adolescente, o município de Goiânia imprimiu alterações substanciais no que se refere aos critérios para investidura no cargo de conselheiro tutelar. O artigo 24 da Lei nº 8.483, de 29 de setembro de 2006 (BRASIL, 2006a) estabelece os requisitos para candidatar-se a conselheiro tutelar:

reconhecida idoneidade moral; idade superior a vinte e um (21) anos; residir no Município de Goiânia, no mínimo há dois (02) anos; possuir escolaridade mínima do Ensino Médio, devidamente comprovada; efetivo trabalho com crianças e adolescentes ou em defesa do cidadão pelo prazo não inferior a dois (2) anos, atestados no mínimo por duas (2) entidades governamentais ou não governamentais, regularmente inscritas e registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e/ou Conselhos Setoriais da Educação da Mulher e da Assistência Social; ter participado de curso, seminário ou jornada de estudos cujo objeto seja o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, ou a discussão de políticas de atendimento à criança e ao adolescente; estar em pleno gozo das aptidões física e mental para o exercício do cargo de Conselheiro Tutelar; não ter sido penalizado com a destituição da função de Conselheiro Tutelar, nos termos do que dispõe esta Lei, nos cinco (5) anos antecedentes à eleição; ser aprovado em prova de conhecimentos gerais sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas; residir ou exercer atividade comprovada na Região pela qual o candidato pretende concorrer a Conselheiro Tutelar.

Desde a implantação dos primeiros CTs (1994) até o ano de 2007, ocorreram seis eleições para a escolha de conselheiros tutelares. A tabela 3 revela a dinâmica e os números referentes à eleições 2006/2007³⁰.

³⁰ Nas eleições do ano de 2006, quando existiam quatro CTs, foram inscritos 326 candidatos para concorrerem ao cargo de conselheiro tutelar. Nestas eleições, os 326 candidatos obtiveram 159.313 votos. Como houve um total de 3.015 votos, brancos e nulos, chegou-se a um total de 160.328 votos, conforme tabela 3. No ano de 2006 foram criados mais dois CTs, nas regiões de Campinas e Noroeste. As eleições para escolha de conselheiros/os tutelares destes dois CTs ocorreram no ano de 2007, com a participação de setenta candidatos que obtiveram 26.805 votos os quais somados aos brancos e nulos totalizam 50.356 votos. Ainda sobre as eleições para conselheiros tutelares, tanto no ano 2006 como 2007, é preciso registrar que o número de votos não equivale ao número de eleitores, pois cada eleitor poderia escolher até cinco candidatas/os. Em razão da dificuldade de obter dados precisos dos processos eleitorais, não foi possível sistematizar o número de eleitores votantes nas referidas eleições.

Tabela 3: Eleições de conselheiros tutelares – 2006 e 2007

CONSELHO TUTELAR	Nº. CANDID.	VOTOS VÁLIDOS	VOTOS BRANCOS	VOTOS NULOS	TOTAL DE VOTOS
C. SUL	58	21.551	26	2117	21.694
LESTE	98	51.816	44	137	51.997
NORTE	80	46.393	93	270	46.756
OESTE	90	39.553	68	260	39.881
Subtotal (2006)	326	159.313	231	2784	160.328
		23089		80	23228
CAMPINAS	32		59		
		26.805	59		27.128
NOROESTE	38			264	
Subtotal (2007)	70	49.894	118	344	50.356
TOTAL (2006/2007)	396	209.207	349	3128	210.684

Fonte: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), 2006 a 2007

Analisando os dados referentes às duas últimas eleições, 2006 e 2007, percebe-se que foi baixa a participação do eleitorado na escolha dos conselheiros tutelares no município de Goiânia³¹.

Outro dado que expressa a pouca participação do eleitorado é o número de votos obtidos pelos primeiros seis conselheiros eleitos (tabela 4). O conselheiro que recebeu o maior número de votos foi o primeiro colocado do CT Noroeste, com 2.221 votos, ou seja, 8% dos votos da região e 0,3% dos votos do município. É um número pequeno de votos se comparado, por exemplo, com as eleições municipais para escolha de prefeito e vereadores. No ano de 2008, o vereador mais votado obteve 12.850 votos, correspondendo a 1.5% dos votos do município de Goiânia³².

³¹ Segundo dados do Tribunal Regional Eleitoral (TER), no ano de 2006 havia 819.655 eleitores no município. Nos anos de 2006/2007, nas eleições para membros dos CTs, foram apurados 210.684 votos. Como cada eleitor podia escolher cinco nomes para compor o quadro de conselheiros, o comparecimento às urnas foi de aproximadamente, 42.137 eleitores, o que significa, cerca de 5% do eleitorado do município de Goiânia

³² Evidentemente, há diferença das eleições para conselheiros e para vereadores no município de Goiânia. Na primeira a participação do eleitor não é obrigatória, na segunda ao contrário, o voto é obrigatório. Na verdade, os dados relativos ao comparecimento do eleitorado revela que os CTs são pouco conhecidos e ainda não significam muito para a população goianiense, o que compromete sua legitimidade política.

Tabela 4: Eleições de conselheiros tutelares (primeiros colocados) 2006 e 2007

CONSELHO TUTELAR	Votos dos primeiros colocados
NOROESTE	2.221
NORTE	1.925
LESTE	1.819
CAMPINAS	1.705
C. SUL	1.431
OESTE	1.431
TOTAL	10.532

Fonte: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), 2006 e 2007.

Em síntese, esses dados referentes às eleições para conselheiros tutelares dos seis CTs do município de Goiânia, ao revelarem pouca participação do eleitorado no processo eleitoral, demonstram também baixa legitimidade política. Esse processo de escolha dos conselheiros, ainda que legitimado por eleições diretas é criticado por um entrevistado:

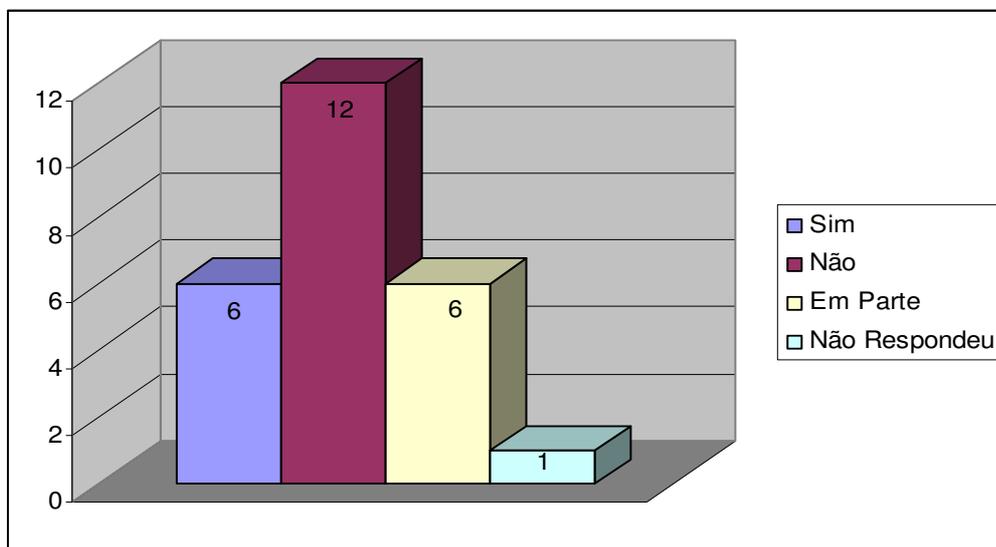
A forma de escolha por eleição não tem nos trazido os resultados que precisávamos. Há muito envolvimento de interesses que não os da infância e juventude, que eu diria envolvimento de interesses políticos de grupos que apóiam esse ou aquele candidato em razão das conveniências políticas . E mais, isso já traz um grave problema, que é o comprometimento maior com o processo político do que com o processo de zelo e atendimento da criança e do adolescente. Depois disso, mesmo que a gente ainda consiga legitimar os eleitos, ainda assim, temos problemas de ordem material para funcionamento, muito grandes (L.V.).

É desafiador constituir Conselhos Tutelares como espaços democráticos de efetiva participação popular e como instrumentos de garantia dos direitos das crianças e adolescentes, de forma a não restringir a participação da comunidade apenas aos momentos eleitorais. Constitui desafio também a recusa dos conselheiros à submissão e às manipulações dos partidos políticos e à instrumentalização deles em nome de interesses pessoais e de grupos, de modo a garantir a participação efetiva e permanente da população no controle democrático.

Uma entrevistado reconhece que “há conselhos que são bem influenciados pela política partidária, inclusive esse fato chegou ao conhecimento do Ministério Público e houve uma enérgica posição do Ministério Público em apurar essa denúncia” (M.V.). Para outro entrevistado, a influência político-partidária, caracteriza a vulnerabilidade do momento atual:

nesse momento posso afirmar que existe esta interferência político partidária. Estamos vivendo um momento, como já disse, de vulnerabilidade neste aspecto. Os candidatos dos partidos políticos, encontraram nos conselheiros, uma pessoa próxima da comunidade. Então eles enxergaram na pessoa do conselheiro, o canal para legitimar determinados “currais eleitorais”. Ou seja, garantir a inserção deste candidato de determinados partidos, naquela comunidade. Isto tem trazido conseqüências funestas, porque a garantia dos direitos da criança, a violação do direito, ela vai ser alcançada mesmo, a não ser de uma pessoa isenta de qualquer compromisso, ou com outro tipo de organização (P.N.).

Percebem-se contradições nas respostas, pois seis conselheiros afirmam que há interferência político partidária no processo eleitoral dos CTs, para doze conselheiros não há, seis afirmaram que há em parte e um não respondeu (figura 13).



Fonte: dados da pesquisa (2008)

Elaboração própria

Figura 13: Interferências político-partidárias nos Conselhos Tutelares

As respostas afirmativas e em parte confirmam a existência de representantes dos partidos em todas as esferas, como também o uso da eleição de conselheiro como carreira política, havendo ligação dos conselheiros com parlamentares.

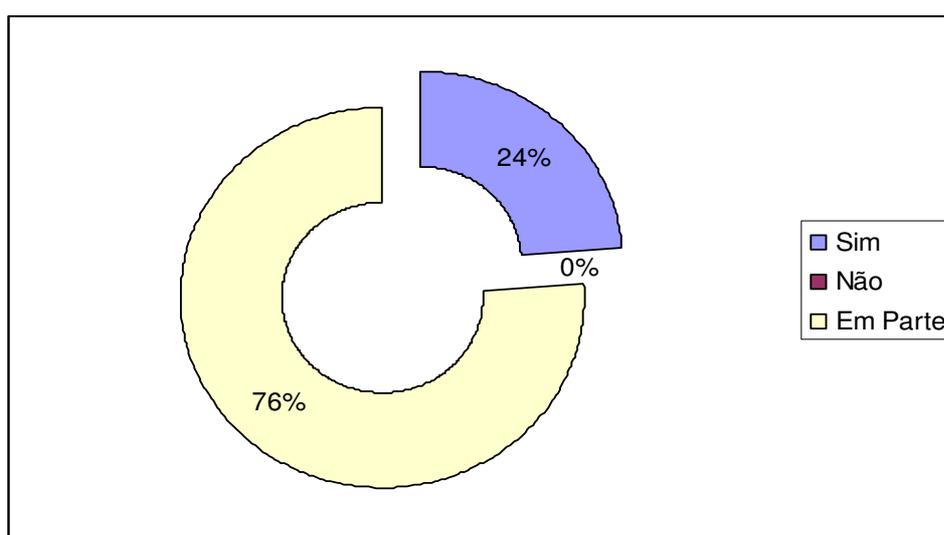
A prevalência de interesses político-partidários sobre a função precípua de zelar pelos direitos da criança e do adolescente no município demonstra uma total inversão da real função dos Conselhos Tutelares. Essa realidade é apontada por um entrevistado, quando afirma que

vamos fazer, agora, a tenda itinerante dos Conselhos Tutelares nos bairros. Vai ser a grande inovação em Goiânia. Já estamos acertando para o mês de outubro e começo de novembro, essa tenda itinerante nos bairros. Os Conselhos vão atender nos bairros, vão fazer mutirão nos bairros. Em todo mutirão que o prefeito (...) faça, foi acertado recentemente, que vai ter uma tenda do Conselho Tutelar e será garantido em todos os mutirões. (T.B)

Esta dissertação entende que a luta para assegurar a cidadania social não comporta qualquer submissão às regras do mercado (interesses econômicos), e muito menos ao jogo político-partidário de grupos localizados que insistem em um perfil de gestão meramente técnica, burocrática e formal ou de simples acomodação de interesses político-partidários. Aos conselheiros, investidos da autoridade jurídica a que o cargo lhes confere competem o exercício permanente do zelo, da negociação, da vigilância e da não-privatização dos interesses públicos e do poder político colocado a serviço do bem comum e da coisa pública (de todos e para todos) (Viana, 1999). Acerca da participação em bases democráticas, torna-se oportuna a afirmação de Yamamoto (1999, p. 265), ao considerar que a efetiva participação reconhece o cidadão “como sujeito do poder e da história, presente na multiplicidade dos espaços sociais e políticos, capaz de ter ingerência na direção intelectual e moral da vida pública na defesa da democracia plena”.

O presente estudo entende o exercício da democracia participativa, não como ponto de partida ou restrita ao exercício do voto, mas como uma conquista resultante da combinação de vários fatores que pressupõem tomada de consciência política e exercício ético.

Em relação à participação nas eleições, 24% dos conselheiros entendem que há participação efetiva da comunidade, e 76% afirmam que a participação ocorre em parte (figura 14).



Fonte: dados da pesquisa (2008).

Elaboração própria.

Figura 14: Participação efetiva da comunidade nas eleições de conselheiros tutelares

Na avaliação de um dos entrevistados, o processo eleitoral contribui para a participação popular, mas entende que há problemas que precisam ser superados, sem prejuízo do processo democrático:

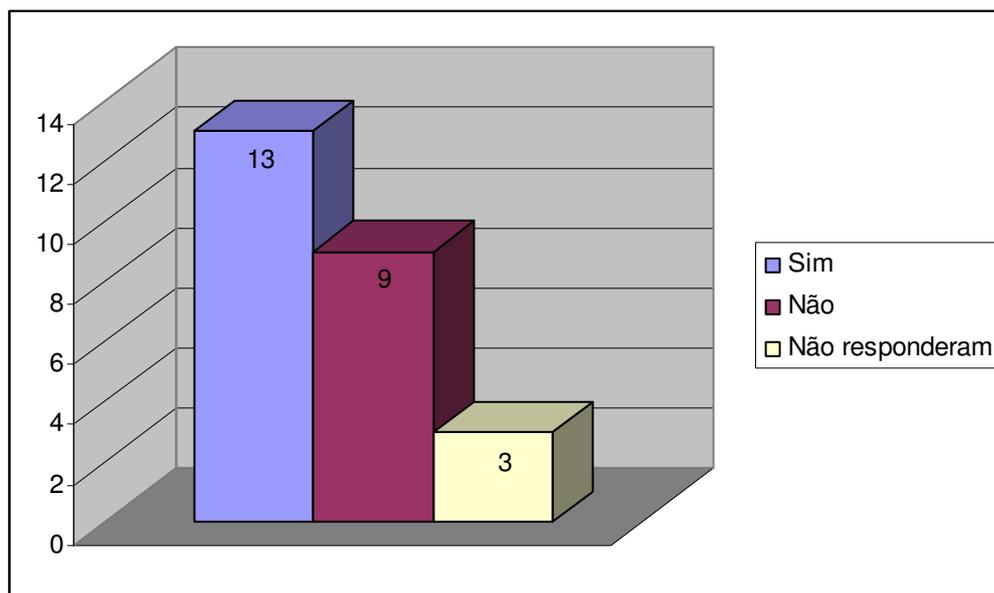
na realidade, a eleição aqui em Goiânia, especificamente sendo direta, contribui sem dúvida. Na verdade, desde a campanha para eleição do conselheiro, há uma interação, há visita do conselheiro à sua comunidade, à sua região. Então sem dúvida esse processo de voto direto, habilitado a votar qualquer eleitor do município, contribui sem dúvida nenhuma como um fator muito importante para essa interação. Temos um problema, que às vezes por falta de aprimoramento da legislação municipal que regulamenta a função do conselheiro, às vezes tememos que a eleição direta acabe escolhendo um ou outro que não tem o perfil muito adequado, mas isso deve ser depurado com o aprimoramento da lei de ação que exige requisitos específicos para candidatura. E não podendo a eleição democrática como se faz em alguns municípios (N.Q.).

Este estudo entende que o problema não está nas eleições diretas, nem mesmo na filiação partidária dos conselheiros, mas sim na ausência de prioridade no sentido de zelar pelos direitos da criança e adolescente, como atividade fim dos CTs, como a materialização de uma política pública eficaz, voltada às necessidades sociais básicas (e imprescindíveis) desses segmentos e de suas famílias, tendo em vista a atenção e superação dessas necessidades básicas.

Um entrevistado entende que o processo eleitoral nos CTs é parte de uma sociedade em processo de construção democrática:

em minha opinião o fato de os conselheiros serem escolhidos/as através do voto por uma sociedade ainda em processo de compreensão da democracia de fato, das funções e atribuições dos Conselhos Tutelares, da rede de atendimento, da comunidade, da família, do Estado e da Sociedade, tem prejudicado a participação efetiva das pessoas no processo de participação. Deixando a desejar desde a importância que o poder público dispensa para garantir a eleição até a importância que as pessoas/instituições dispensa ao processo eleitoral como instrumento de participação qualitativa na construção de instituições fortes e autônomas (A.M.).

Em relação à participação política como ação estratégica privilegiada nesse item, algumas respostas expressam o comprometimento de alguns conselheiros e/ou gestores com a construção democrática, seja por meio da concepção e prática de uma democracia representativa, seja por meio do exercício da democracia direta e participativa (figura 15). Quando perguntados sobre sua participação em algum movimento, organização social ou partido político, treze conselheiros responderam afirmativamente, nove responderam que não e três não responderam a questão.



Fonte: dados da pesquisa (2008).

Elaboração própria

Figura 15: Participação dos conselheiros tutelares em movimentos, organizações sociais e partidos políticos

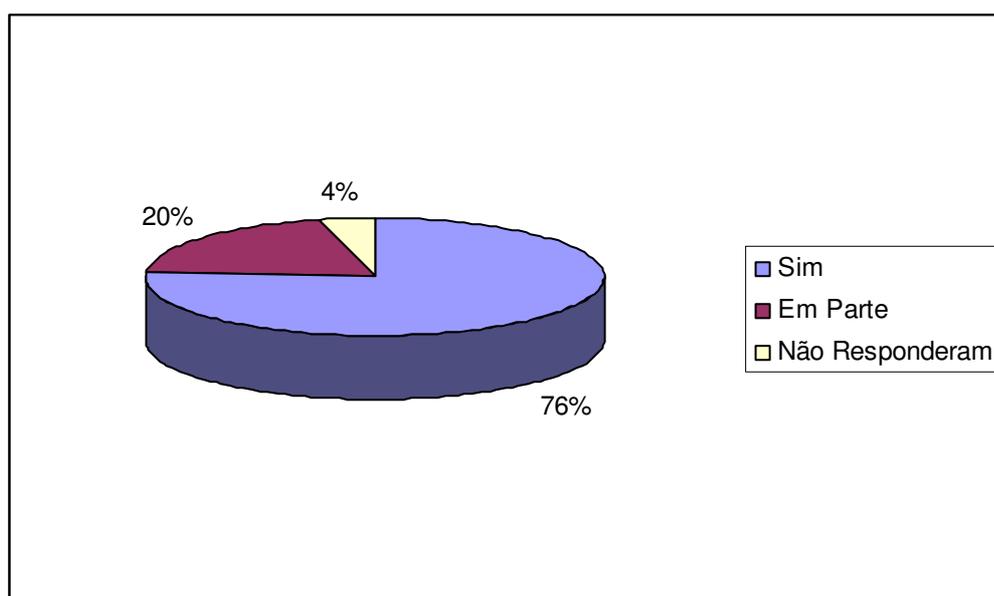
Os espaços de participação foram assim identificados: Movimento de Moradia; Movimento Fé e Política, Conselho Local de Saúde, Pastoral da Criança, Associação de Moradores, Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Goiás e alguns partidos políticos. Quatorze conselheiros são filiados a partidos políticos. No tocante à experiência anterior em gestão e controle democrático de política social pública, apenas cinco responderam afirmativamente, oito responderam que não e onze não responderam à questão.

Os dados revelam que a maior parte dos conselheiros teve ou tem uma participação em segmentos organizados da sociedade que contribuem para a construção democrática. Em outras palavras, os conselheiros, pessoalmente, estão comprometidos com a coletividade e com trajetórias de lutas pela construção de instrumentos de participação política, seja na área da defesa da criança e adolescente, seja na saúde, na educação e também na política partidária. Nesses termos, pode-se afirmar que a incorporação de valores e significados, na constituição de uma cultura, especialmente a cultura do direito, demanda tempo.

Em relação à efetiva contribuição dos CTs para o alargamento da democracia e da cidadania, as diferentes formas de contribuição foram assim apresentadas: nas orientações e repasse das informações necessárias à população, no respeito aos

cidadãos quando efetivam denúncias, muito embora, os CTs não consigam atender a toda a demanda, no embate com o poder público que tenta sufocar a autonomia dos CTs, no esforço para o CT cumprir o disposto no ECA, na conscientização acerca de direitos (por meio do voto para a escolha dos conselheiros), na abertura para as famílias fazerem suas denúncias (por meio do debate participativo com a comunidade e com as escolas), na identificação da ausência de políticas públicas no campo da atenção às ações primárias.

Quando perguntados se o CT é um espaço do exercício da democracia direta e participativa, a consciência política foi explicitada, à medida que grande parte (dezenove conselheiros) responderam que sim, apenas cinco, em parte e um não respondeu (figura 16).



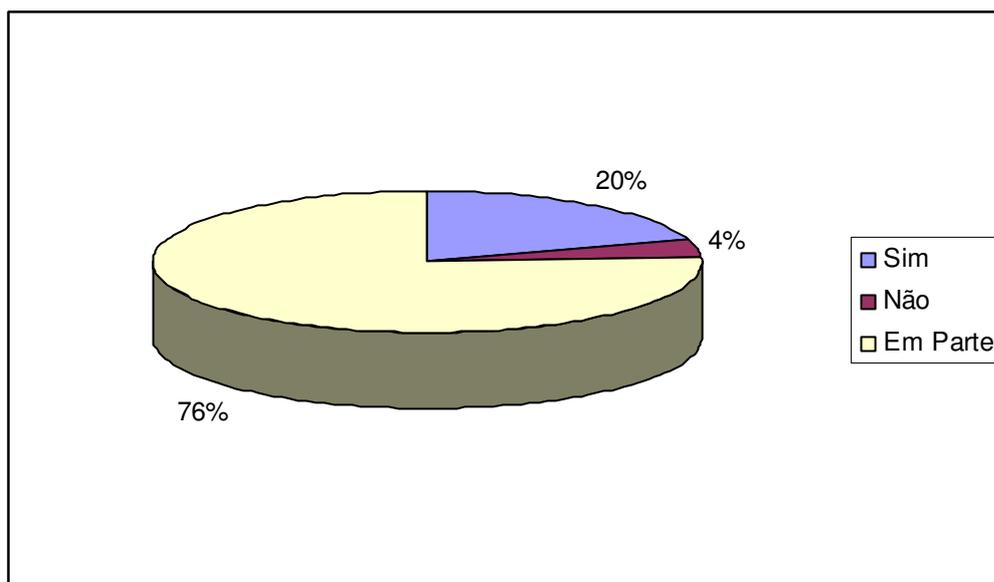
Fonte: dados da pesquisa (2008)

Elaboração própria.

Figura 16: Os Conselhos Tutelares como espaço de exercício da democracia direta e participativa

Em suma, o CT é um local no qual a comunidade tem voz. Trata-se de uma instância que busca a efetivação dos direitos e deveres de toda a sociedade na área da criança e do adolescente e suas famílias. É uma instância autônoma e a população tem acesso direto. A proximidade do CT com a comunidade contribui para que as pessoas conheçam seus direitos, deveres e, assim, exercitem sua cidadania.

Outro aspecto relevante no exercício da democracia é a participação direta da comunidade no CT, o que está em construção e demanda tempo. Diante da pergunta se a comunidade circunscrita à territorialidade do Conselho conhece e participa efetivamente do CT, cinco conselheiros responderam que sim, um que não e dezoito disseram que ela conhece o CT e participa dele em parte (figura 17).



Fonte: dados da pesquisa (2008)

Elaboração própria.

Figura 17: Conhecimento e participação efetiva da comunidade circunscrita à territorialidade dos CTs de Goiânia-GO.

Um entrevistado declara:

mesmo com todas as deficiências de estrutura física, de recursos humanos, e muitas vezes de falta de capacitação, de qualificação, e até de escolaridade dos conselheiros que são eleitos, os CTs acabam se constituindo espaços de participação da comunidade. Porque no código menorista, antes da existência da ECA, não havia nenhum outro instrumento que a sociedade pudesse buscar. Era tudo na tutela do juiz. Então, à medida que os conselhos tutelares começam a atuar como uma porta de entrada para as queixas em relação à violação dos direitos da criança, de uma forma ou de outra, se constitui como um espaço, sim, público e participativo. Porque a comunidade começa por meio desta porta, que está mais próximo da população, que está ali há décadas à determinada região e fazendo interface, interlocução com as unidades públicas, com outros equipamentos sociais públicos. A partir daí a comunidade, com esses acessos, ela passa a ter outros serviços. Passa a conhecer um pouquinho mais os direitos. Então com todas as deficiências apresentadas e todas as críticas que a gente tem hoje, acredito que o Conselho Tutelar é um espaço democrático (P.N.).

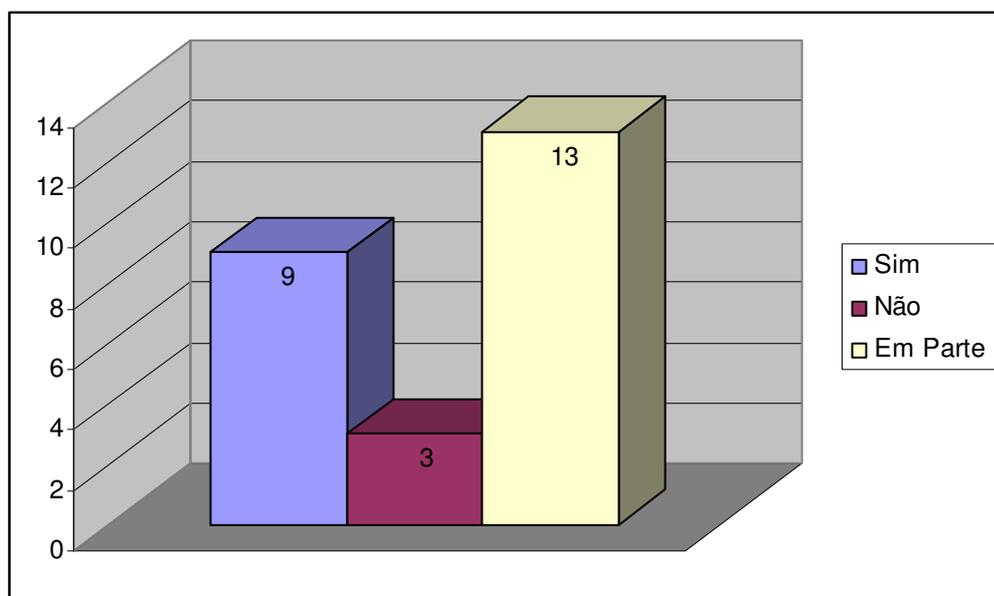
Sem a pretensão de esgotar o debate referente à temática de gestão e dinâmica interna dos CTs como legítimos espaços de vivência da democracia participativa, pretende-se apontar alguns desafios confirmados por este estudo que evidenciam uma indefinição em relação à caracterização, à gestão e às próprias funções dos CTs em Goiânia. Para tanto, foram buscadas as contribuições teórico-conceituais de Gohn (2007, p. 108), para quem

os conselhos poderão ser tanto instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa, caracterizada por novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas sociais setoriais, como poderão ser também estruturas burocráticas, formais e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas, meras estruturas para transferência de recursos para a comunidade, tendo o ônus de administrá-los; ou ainda instrumentos de acomodação dos conflitos e de integração dos indivíduos em esquemas definidos previamente.

Com base nessa afirmação de Gohn (2007), infere-se que participação, associada ao binômio cidadania e democracia participativa, são temas clássicos da teoria política no âmbito da relação Estado e sociedade, mas que está também muito presente no debate contemporâneo relativo às funções da sociedade e do Estado moderno. Há, portanto, estreita vinculação dos referidos termos com as categorias históricas da cidadania, democracia, representação, gestão, financiamento, burocracia, dentre outras, que podem ser abordadas de diferentes perspectivas analíticas. Esta dissertação optou pela perspectiva não-liberal que vincula a concepção de participação à luta de classes, à criação de espaços públicos e ao alargamento dos direitos de cidadania, em bases democráticas (VIANA, 1999).

Neste sentido, compreende-se que um dos desafios a ser enfrentado é a urgente mobilização, participação e organização da sociedade no campo dos direitos sociais, e em particular, na defesa dos direitos da criança e do adolescente, por meio da efetiva participação dos conselheiros. Importa destacar que um número significativo de conselheiros afirma existir uma participação direta da comunidade na vida do CT e vice-versa. Aqueles que afirmaram não haver participação a justificam pela falta de divulgação do papel do CT. Para eles, muitas pessoas não sabem qual CT deve ser procurado, o que demonstra que a comunidade não está suficientemente esclarecida sobre o papel do CT, que ainda falta conhecimento e divulgação das atribuições do CT.

Diante da pergunta se o CT é um espaço da sociedade civil que complementa as ações do Estado no exercício da democracia representativa, nove responderam que sim, treze que essa complementaridade ocorre em parte e três responderam que não ocorre (figura 18).



Fonte: dados da pesquisa (2008)

Elaboração própria.

Figura 18: O Conselho Tutelar como espaço de complementação da sociedade civil às ações do Estado no exercício da democracia representativa

No complexo processo de construção da democracia direta, entende-se que o trabalho e a articulação de cada CT, com os demais, bem como com as famílias, comunidade, organizações, movimentos e entidades que atuam em defesa da criança e do adolescente, e com as organizações governamentais, constituem uma oportunidade, um dever ético e cívico e uma possibilidade de exercitar a participação, a colegialidade e o comprometimento na defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

A respeito do necessário exercício da colegialidade entre os conselheiros dos CTs, um dos entrevistados afirma:

infelizmente você tem mais um desempenho individual e não uma concepção de ordem colegiada. Não é só em Goiânia, mas no Brasil todo. Não tem um Conselho Tutelar, temos conselheiros tutelares. Alguns trabalham mais, outros trabalham menos, alguns mais esclarecidos, outros menos esclarecidos, mas infelizmente essa decisão de colegiado, nós ainda não conseguimos assegurar e aprimorar para que de fato ocorra. Eles não

têm nem o hábito de deliberar e fazer estudo dos casos coletivamente. Isso é uma deficiência e a legislação fala que é decisão do conselho e não do conselheiro. Tanto há uma deficiência, que se uma família é atendida na terça, e dependendo, se ela voltar, e o conselheiro não estiver não recebe informação. Isso é uma falha, uma deficiência que precisa ser corrigida, um vício, e um grupo que entra, reproduz praticamente os vícios da gestão anterior, por que como há a reeleição no mesmo mandato a renovação é mínima. Então quem já estava, acaba transmitindo os vícios para a gestão posterior (J.H.).

Ademais, constatou-se um grau de individualismo presente nas decisões dos conselhos. Segundo um conselheiro, as decisões ocorrem,

em sua maioria, de forma individual ou entre dois no máximo três conselheiros. Às vezes digo sempre que temos conselheiros e não um colegiado de conselheiros. Quanto à relação hierárquica não vejo com frequência no que se refere às funções de presidente e ou secretários. Portanto, nota-se uma relação hierárquica muito presente quanto ao poder de detenção de conhecimento, ou seja, quem detém mais conhecimento acaba estabelecendo uma hierarquia/poder em relação ao outro, mas nada que interfira na autonomia de cada um (A.M.).

Acerca das dificuldades internas relativas à distribuição de tarefas entre os conselheiros e a tomada de decisões de forma colegiada, alguns destacaram os seguintes desafios: a) ausência de uma efetiva atuação coletiva nos CTs (e não um grupo de CTs); b) carência de um conhecimento/interpretação do ECA na prática; c) ausência de alguns conselheiros no próprio conselho (um deles pode ficar sozinho no local, sobrecarregado de denúncias), d) baixo índice de participação dos conselheiros nas reuniões mensais³³; e) prevalência de um trabalho individualista.

Além das dificuldades internas dos conselheiros para trabalharem de forma colegiada, há também problemas de articulação entre os seis CTs do município. A respeito das ações articuladas com os demais CTs, nove conselheiros responderam de forma positiva, dois disseram que não existem e dez responderam em parte. As causas para que não se desenvolvam ações articuladas foram as seguintes: falta articulação entre os CTs, grande demanda e falta de condições, não existe uma ideologia política capaz de fortalecer o trabalho na coletividade, cada CT trabalha na individualidade, as realidades são diversas. Nesse sentido, observa-se que, no interior dos conselhos, está presente a concepção de que o êxito de seu desempenho depende unicamente de sua construção individual, e não coletiva. Um entrevistado esclarece:

³³ De acordo com os entrevistados ocorre uma reunião mensal dos seis CTs com a presença do representante do Ministério Público.

na verdade, vejo que os conselhos tutelares trabalham muito individualmente. Cada um na sua região, cada um preocupado com seu trabalho, e não pensando na coletividade. Desta forma, não há tanta articulação, com o pessoal, com os locais de atendimento da criança e do adolescente e entre nós, não há esta interação, essa parceria, para isso ainda temos que caminhar muito (W.B.).

No tocante à articulação na região com os equipamentos sociais que atendem à comunidade, nove conselheiros responderam que existe, dois que não existe, e quatorze, em parte. Esse resultado demonstra a desarticulação existente entre CTs e as políticas setoriais que estão implantadas e em funcionamento nos bairros atendidos pelos CTs, que, na maioria das vezes, enfrentam dificuldades semelhantes às vivenciadas pelos CTs. Percebe-se que existe uma desarticulação no plano local que compromete o processo de luta rumo à possibilidade de garantia e acesso da população infanto-juvenil às políticas públicas como prioridade absoluta à proteção integral da criança e do adolescente.

Essa desarticulação também está presente na relação dos CTs de Goiânia e da maior parte do país em relação às demais instâncias de controle democrático, tais como Conselhos de Saúde, Conselhos de Assistência Social, e outros. Na compreensão de Rizzini (1995), “ o mútuo reconhecimento e cooperação desses vários tipos de Conselhos poderiam incrementar a sua visibilidade social, e, com ela, a legitimidade de todos e cada um deles” (p. 338).

Em relação à existência de dificuldades dos conselheiros no relacionamento com o CMDCA, seis admitiram que sim, seis que não existem e dez responderam que existe em parte. Aqueles que apontaram a existência de dificuldades, mencionaram algumas delas: a) ausência de uma política de relacionamento; b) o CMDCA não privilegia os interesses e os direitos da criança e adolescente; c) falta proximidade entre o CT e o CMDCA; d) a relação é perpassada por interesses políticos.

Quando perguntados se há dificuldade dos conselheiros no relacionamento com o poder executivo municipal, dez disseram que sim, quatro que não e onze responderam em parte. As dificuldades são decorrentes da falta de uma agenda em conjunto e do não-reconhecimento pelo poder público municipal de seu dever com o zelo pelos direitos das crianças e adolescentes, pois a assistência social ainda não é prioridade. Os dados empíricos revelam que a falta de prioridade à criança e ao adolescente somada ao não-recebimento dos conselheiros pelo gestor municipal,

sob a justificativa de que são instrumentos de cobrança, revelam um perfil centralizador de gestão e a ausência de interlocução com os CTs.

Com o legislativo municipal, também existem dificuldades, pois seis conselheiros responderam que há dificuldades, quatro responderam que não existem e doze disseram que existem em parte. Para os conselheiros, as dificuldades ocorrem em relação à divergência de interesses pela interferência nos encaminhamentos realizados pelo CT, pela comissão do legislativo usar o CT como extensão do gabinete, pela pouca compreensão da função do CT, pela não-participação e elaboração conjunta de projetos voltados para a área de infância e juventude no município..

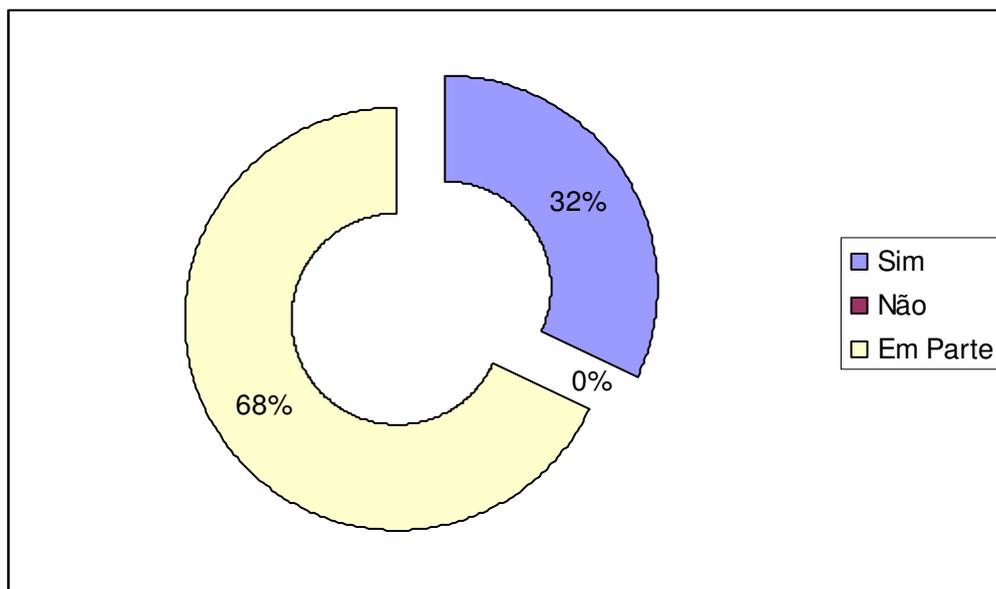
A pesquisa revela também uma fragilidade presente nos CTs na construção da colegialidade com os poderes legislativo, executivo e judiciário.

Há uma questão desafiadora na atuação dos CT pois poucos conselheiros demonstram preocupação em ultrapassar a prática da individualização das ações e dos trabalhos, na perspectiva de construção da colegialidade interna e externa aos CTs. Com esse posicionamento, corre-se o risco de perder a memória e o potencial democrático das diversas organizações e movimentos, em suas lutas históricas em defesa da criança e do adolescente, em sintonia com uma luta maior, tendo em vista a construção de uma sociedade democrática e justa.

A fragilidade constatada compromete o desempenho dos CTs como instâncias de proteção integral dos direitos da criança e do adolescente, conforme preconizado pelo ECA (BRASIL, 1990). Conforme afirmado anteriormente, esse Estatuto insere-se no paradigma da proteção integral, com base em uma concepção ampliada de cidadania na defesa dos direitos da criança e do adolescente. Ademais, o ECA introduz diretrizes básicas para o atendimento das demandas e preconiza nova concepção sobre as políticas públicas e enumera os deveres do Estado e da sociedade com o objetivo de assegurar à criança e ao adolescente o estatuto de sujeitos de direito.

A maior parte dos conselheiros entende esses preceitos do ECA, 17 deles (68%), afirmam que o ECA garante a condição de sujeitos de direitos à criança e ao adolescente e apenas oito (32%), afirmam que assegura em parte.

Pode-se dizer, então, que houve avanços significativos na sociedade brasileira pois o ECA apresenta uma nova concepção de criança e adolescente. Por isso, 17 conselheiros (68%), consideram o ECA uma lei avançada, enquanto oito conselheiros (32%), que é avançada em parte (figura 19).



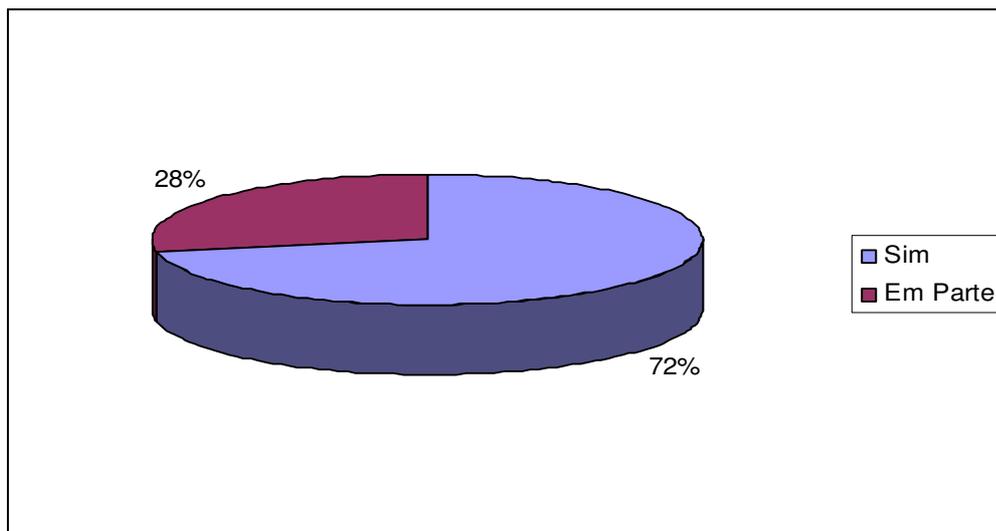
Fonte: dados da pesquisa (2008).

Elaboração própria

Figura 19: Avaliação do Estatuto da Criança e do Adolescente como lei avançada

A concepção de infância e adolescência presente no ECA imprime mudanças fundamentais, ao passo que a legislação anterior apresentava uma concepção penal e coercitiva. Atualmente, trabalha-se a prevenção e a proteção integral como eixos fundamentais, reconhecendo a criança e o adolescente como seres em desenvolvimento. O processo educativo deve ser a unidade fundante em todas as ações direcionadas à criança e ao adolescente. Nesse processo, situa-se o CT como um dos mecanismos que tem o dever de zelar pelos direitos das crianças e dos adolescentes quando eles são ameaçados e/ou violados.

Para a maioria dos conselheiros, 18 (72%), o Estatuto assegura a proteção integral à criança e ao adolescente e apenas sete (28%) responderam que assegura em parte (figura 20).

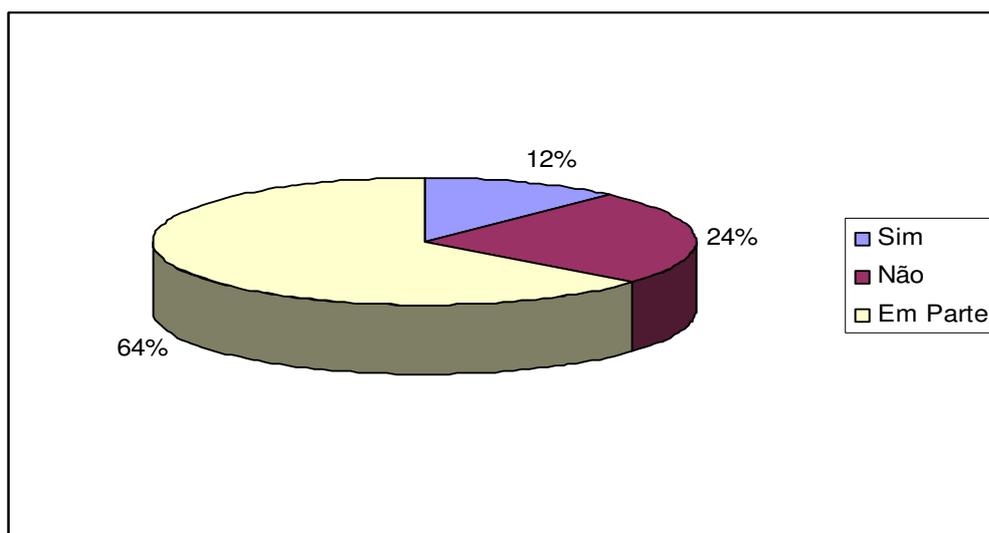


Fonte: dados da pesquisa (2008) Setembro/Outubro 2008.

Elaboração própria

Figura 20: Proteção integral à criança e ao adolescente assegurada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente

O CT tem importante papel na fiscalização de organizações governamentais e não-governamentais, mas nem sempre essas entidades e organizações priorizam a defesa do direito da criança e do adolescente com estruturas compatíveis. Para três conselheiros (12%), essas entidades e organizações estão estruturadas conforme preconiza o ECA, para seis (24%), não estão, e para 16 (64%), estão em parte (figura 21).



Fonte: dados da pesquisa(2008)

Elaboração própria

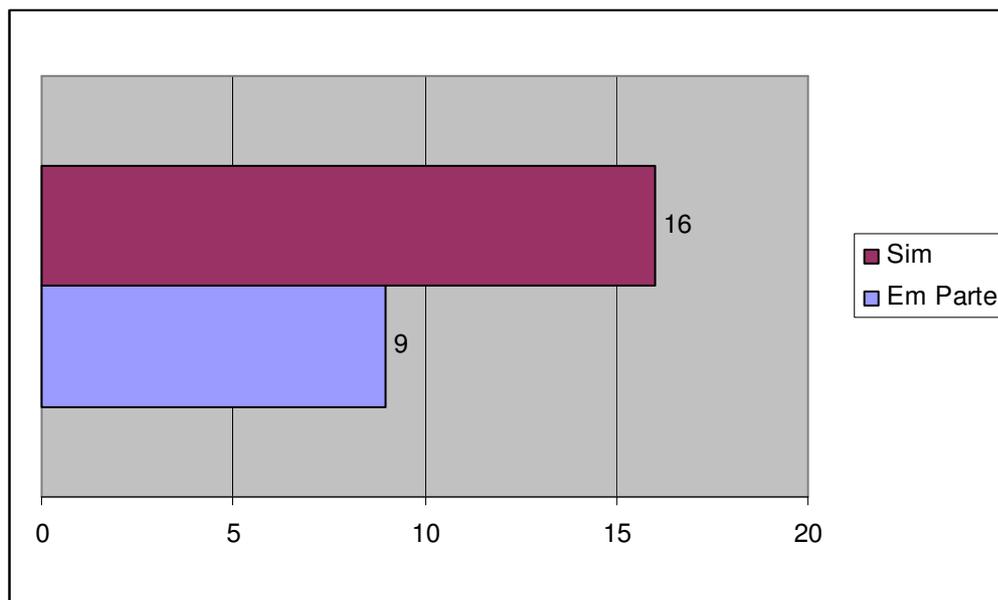
Figura 21: Estruturação das entidades e organizações que atuam em defesa dos direitos da criança e adolescente, conforme preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Um dos entrevistados apresenta a seguinte compreensão acerca da estruturação das entidades e organizações sociais:

não, não estão estruturadas. Lamentavelmente a gente ainda tem paradigmas que vêm do tempo do código de menores. Existem abrigos ainda, que tem a visão de que a criança deve chegar ali, estudar ali dentro, ficar fechada ali dentro, e aos dezoito anos arranja uma profissão, casa e vai ser feliz lá fora. Essa é uma visão, e o estatuto não quer isso, não deseja. Há ainda paradigmas que nós vamos romper de discriminação, nossos abrigos vivem fechados, as crianças e adolescentes ficam quase que privados de liberdade, a gente observa até na arquitetura, todo abrigo que você chega, onde há ainda muros altos, não da idéia de horizontalidade, parece uma prisão, e na verdade é, nós temos que reconhecer isso. Ele não tem liberdade nenhuma, dá para perceber, e isso pra mim é um horror ainda, mas o que nós precisamos enquanto sociedade, enquanto instituição é ir superando esses problemas (...) O abrigo é uma instituição temporária na vida de uma pessoa, e essa temporalidade tem que ser buscada. Outra coisa que me chama atenção são as entidades particulares querendo manter abrigo, mas à custa do poder público, recebendo dinheiro do poder público, ou seja, abre a entidade depois não quer botar dinheiro ali, quer que o Estado mantenha, e se o Estado vai manter, não precisa disso. Agora a gente fica assim, ruim com eles, pior sem eles. É uma situação dramática (L.V.).

Nota-se uma contradição preocupante entre a compreensão da maioria dos conselheiros tutelares que consideram estarem as entidades e organizações que atuam em defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes estruturadas conforme preconiza o ECA e a posição do entrevistado L.V.. que em sua trajetória teve um forte envolvimento com a defesa desses direitos. Há que se perguntar: seria pela ausência de políticas públicas para a implementação de programas que realmente assegurem a prioridade absoluta à criança e ao adolescente? Os conselheiros, na maioria das vezes, conseguem encaminhamento apenas para essas entidades privadas, não tendo como lançar mão de outros recursos públicos, em virtude da emergência do atendimento? Há necessidade de uma ampla discussão para avaliar e exigir investimentos do poder público (nas três esferas) na atenção à criança e ao adolescente.

Quando perguntados sobre o conhecimento que tinham do ECA, 16 (64%) conselheiros tutelares responderam que têm um conhecimento aprofundado, e nove (36%) responderam que conhecem em parte, o que já constitui um avanço (figura 22).



Fonte: dados da pesquisa (2008)

Elaboração própria.

Figura 22: Conhecimento aprofundado do Estatuto da Criança e do Adolescente

Um entrevistado entende que,

nem todos os conselheiros têm um conhecimento aprofundado do Estatuto da Criança e do Adolescente (...) Nós somente tivemos capacitação direcionada aos conselheiros quando tomamos posse, ou seja, o CMDCA organiza um curso no período de quinze dias para recebermos informações ,principalmente sobre o ECA. Após esse período, não tivemos praticamente mais nada (W.B.).

Constata-se que ausência de conhecimento aprofundado sobre o ECA acontece porque não existe uma política de formação continuada e estruturada para os conselheiros tutelares no município de Goiânia. Eles participam apenas de um curso no início do seu mandato. Desde esse momento, a busca por capacitação passa a ser uma construção individual dentro e fora da rede de atendimento à criança e ao adolescente.

Um exemplo dessa ausência de espaços de capacitação dos CTs foi citado :

um curso no Núcleo de Estudos e Coordenação de Ações para Saúde do Adolescente (NECASA/Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Goiás (UFG), sobre violência na escola que está acontecendo. Têm conselheiros participando. Então participamos de alguns espaços de capacitação, mas cursos direcionados aos conselheiros, somente aos conselheiros tutelares, quase não tem (W.B.).

Destaca-se a afirmação de outra entrevistada quando ao referir-se conhecimento do ECA por parte dos conselheiros:

A lei, ela é dinâmica com o fazer, ela é dinâmica com o executar, ela é dinâmica com a vida da comunidade. Então a lei para ela ser implementada, precisa pegar o caso concreto, aquilo que ocorreu com a criança de violação, e buscar adequar dentro de cada previsão que o estatuto faz. Muitas vezes o conselheiro tem esta dificuldade. Ele generaliza, às vezes no buscar (P.N.).

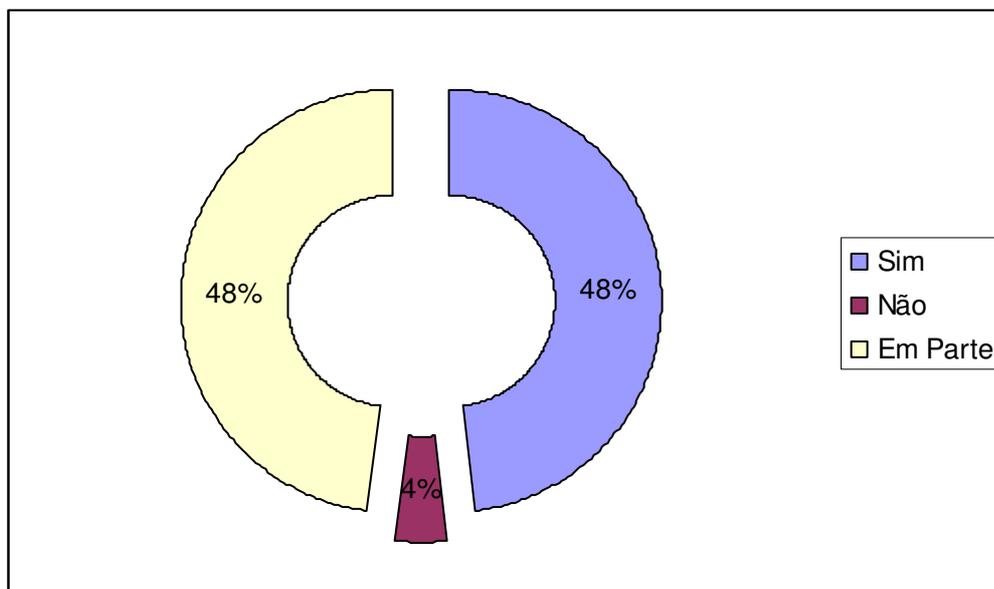
A necessidade de formação continuada sobre a aplicabilidade dos preceitos do ECA. também foi apontada na pesquisa “Conhecendo a Realidade” pela maioria dos conselheiros tutelares de todos os estados brasileiros.

A capacitação dos conselheiros para melhor compreensão, interpretação e aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente foi considerada o fator mais importante para o aprimoramento dos Conselhos Tutelares, com índice nacional de 0,86. Essa resposta corrobora o que vem sendo apresentado ao longo desse relatório sobre inadequações da atuação dos conselheiros. Isto indica que os respondentes identificam a importância de compreender a função do Conselho e a lei sobre a qual sua atuação está respaldada, e percebem sua carência neste aspecto, fato fundamental para que possa haver uma mobilização pela superação dessa carência (BRASIL. SEDH/PR.CONANDA 2007, p.261).

Além da falta de formação continuada, de infraestrutura adequada e de autonomia no que se refere à sua legitimidade ante as instituições governamentais e/ou não- governamentais, há ainda o desconhecimento delas do papel do CT na rede de proteção aos direitos da criança e do adolescente. Em decorrência também dessas lacunas e distorções, ocorre uma sobrecarga de trabalho para os conselheiros/os, como aponta uma entrevistada:

nem os diretores de escolas têm consciência de como é o trabalho do CT. Eles não entendem. Porque o estatuto fala que quando esgotar os recursos na escola, encaminhe para o Conselho Tutelar. Então, por qualquer motivo, eles sobrecarregam o Conselho Tutelar .Poderiam estar fazendo, mas encaminham como se já tivessem feito de tudo na escola, encaminham para o conselho tutelar (W.B.).

Após dezoito anos de vigência do ECA, é preciso fazer uma profunda avaliação, buscando apreender as implicações produzidas para a sociedade em geral e, sobretudo, na vida das crianças e adolescentes. Quando perguntados sobre as implicações na realidade das crianças e adolescentes brasileiras, 12 conselheiros (48%), responderam que houve impacto, 12 (48%), afirmam que houve em parte e apenas um desse que não houve impacto. (figura 23).



Fonte: dados da pesquisa (2008)

Elaboração própria.

Figura 23: Ocorrência de mudanças substanciais na realidade das crianças e adolescentes no município de Goiânia-GO.

Alguns conselheiros afirmaram que a sociedade adulta começa a mudar o tratamento com as crianças e adolescentes oriundas de famílias pobres, deixando de percebê-los como “marginais”, aumentaram as cobranças da sociedade para ações do poder público; houve avanços, mas para parte da sociedade essas crianças e adolescentes ainda não são vistos como cidadãos de direitos; o trabalho nessa área não dá visibilidade para os gestores públicos; as implicações foram pequenas em virtude da desagregação familiar, má distribuição de renda e a falta de políticas públicas de atendimento.

Para um entrevistado, os dezoito anos de existência do ECA são assim avaliados:

nós tivemos avanços importantes, embora a maioria dos direitos não foram efetivadas ainda. Primeiro, a mudança de concepção de criança e adolescentes como sujeitos de direito e com prioridade absoluta. Na verdade, o estatuto trouxe uma mudança de norte, de paradigma totalmente novo na implementação dessas políticas. Nós tínhamos um juiz de menores o todo poderoso que determinava, internava, tirava dos pais, sem qualquer democracia(...). Nós conseguimos a mudança substancial que foi a legislação que nos deu esse suporte. Agora nós temos que criar essa condição de implementação dessa legislação, mas sem duvida é um instrumento de fundamental importância pra termos uma sociedade melhor (N.Q.).

Os aspectos mencionados sobre o papel dos CTs, como instância importante no processo de construção da democracia no Brasil em curso, revelam que não diferem dos mecanismos construídos pela estrutura capitalista, ou seja, essas características são evidenciadas quando os CTs são utilizados, como apontado em várias entrevistas, pesquisas, referências, por segmentos, grupos, indivíduos, distorcendo a sua função precípua de zelar pelos direitos da criança e do adolescente. Este importante instrumento de defesa de direitos da criança e adolescente de um lado, foi construído coletivamente, por meio de lutas históricas dos movimentos sociais organizados, e de outro, esse aparato vem sendo usurpado individualmente, utilizado e manipulado por diferentes interesses, alheios à cultura do direito. Essa realidade expressa um distanciamento do CT do seu legítimo papel no sentido de zelar pelos direitos da criança e do adolescente por meio do exercício da democracia direta e participativa, com o objetivo de ampliar a concepção da cidadania e ao mesmo tempo, revela uma tendência presente nos CTs de Goiânia, qual seja, de se consolidarem como conselhos tutelados, e não tutelares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os direitos da infância e juventude no Brasil, historicamente foram relegados ao trato do mundo privado e religioso. Posteriormente, foram incorporados por um Estado autoritário e centralizador. Nos dias atuais, paradoxalmente, é representado por uma legislação específica – o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - que garante como prioridade a proteção integral e absoluta à criança e ao adolescente. Essa lei está pautada na possibilidade do aprofundamento democrático participativo, ao preconizar instrumentos de proteção, promoção e controle democrático.

De um lado, pode-se dizer que foi um avanço e uma conquista a elaboração de uma legislação, no Brasil, que prioriza a defesa dos direitos das crianças e adolescentes, como resultado de um processo de luta, de organização e pressão das organizações e movimentos sociais comprometidos com a defesa dos direitos das crianças e adolescentes e com a construção democrática. Reconhece-se que a legislação brasileira evoluiu, à medida que o ECA trouxe uma concepção sócio-educativa importante que tem contribuído para a construção da sociedade brasileira. O alcance dessa medida se expressa na existência de 5.103 Conselhos Municipais de Defesa da Criança e do Adolescente (CMDCA's) e 4.480 Conselhos Tutelares (CTs), implantados nos 5.564 municípios brasileiros.

No entanto, apesar da legislação garantir prioridade absoluta à criança e ao adolescente, essa prioridade não se traduz em direito na realidade de milhões de crianças brasileiras. No Brasil, indicadores sociais e econômicos revelam um cenário de desigualdade social com forte impacto “na vida dos 57 milhões de crianças e adolescentes brasileiros, deixando-os vulneráveis à mortalidade infantil, à exploração do trabalho infantil e ao abandono da escola” (VIEIRA, 2003, p. 297).

Com base nessas situações de vulnerabilidade social, ainda presentes na realidade brasileira, marcadamente contraditória, esta dissertação estudou a atuação dos Conselhos Tutelares no município de Goiânia, na perspectiva do zelo pelos direitos de cidadania das crianças e dos adolescentes, à luz dos preceitos legais do ECA e do princípio da democracia participativa, constatando alguns avanços e desafios, situando-os na realidade dos CTs no Brasil.

Em relação à concepção de democracia, esta dissertação optou pela perspectiva analítica não-liberal, por estar vinculada à participação, à luta de

classes, à criação de espaços públicos e ao alargamento dos direitos de cidadania, em bases democráticas. Este estudo entende ser esse o caminho com possibilidades concretas do cidadão partilhar poder político, opinar nas esferas de decisão, participar da execução e fiscalização das políticas públicas e, sobretudo, de zelar pela garantia, conquista e criação de novos direitos, rompendo com a inércia e com a naturalização da lógica liberal mercadológica que preconiza a não-cidadania e o não-direito (VIANA, 2007). Essa construção democrática só é possível com a articulação de direitos civis, políticos e sociais.

No município de Goiânia, os CTs são vinculados administrativamente, à Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas), órgão gestor da assistência social no município. A pesquisa realizada constatou que esses CTs apresentam diferenças e particularidades em relação à média nacional, dentre as quais se destacam: uma legislação que apresenta avanços na defesa dos direitos das crianças e adolescentes, implantação de seis CTs, realização de eleição direta para escolha dos conselheiros, nível de escolaridade dos atuais conselheiros (64% dos conselheiros têm curso superior completo), remuneração dos conselheiros, vinculação da maior parte dos conselheiros a entidades que atuam diretamente na proteção aos direitos das crianças e adolescentes.

No entanto, tomando como parâmetro análises teóricas, embasadas empiricamente, são destacadas a seguir, como síntese, algumas situações que expressam a fragilidade dos CTs de Goiânia no que se refere à participação da sociedade e ao compromisso democrático de garantia dos direitos de cidadania das crianças e adolescentes nesse município, tais como:

- ausência de autonomia política e financeira, pois como os CTs não dispõem de verbas e/ou recursos financeiros garantidos no orçamento municipal de Goiânia, ficam com seu poder de decisão comprometido, no uso de suas prerrogativas, como instâncias que têm suas ações afiançadas constitucionalmente e regulamentadas à luz dos princípios e preceitos legais do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA);

- desconhecimento de alguns conselheiros e da população do real significado de uma atuação, fundamentada no princípio e no exercício da democracia direta e participativa, com vistas à consolidação da democracia igualitária com justiça redistributiva e da cidadania ampliada no município;

- precariedade na formação política dos conselheiros nos CTs, como instâncias de mediação de graves conflitos, com o objetivo de apreenderem as

complexas e contraditórias mediações políticas que perpassam suas ações e decisões, no trato às tensões a que são submetidos cotidianamente, geradas pelo acolhimento de demandas que têm como conteúdo a violação dos direitos de crianças, adolescentes e famílias em condições de extrema vulnerabilidade social;

– fragilidade interna em relação à concepção e à construção de uma atuação fundamentada nos princípios da colegialidade e interdisciplinaridade, tanto no espaço dos próprios CTs, como na relação estabelecida com as famílias, comunidade e órgãos governamentais, o que revela que os CTs de Goiânia ainda atuam isolados, fortalecendo a prática do paralelismo e/ou da superposição das ações; a exemplo de algumas regiões do Brasil, os CTs em Goiânia não atuam articuladamente com os demais;

– distorções em relação ao encaminhamento das principais demandas que chegam aos CTs, que se referem, em sua maioria, a denúncias de ineficiência e/ou ausência de políticas públicas, como educação, saúde, transporte, lazer nas regiões que os CTs representam; essas demandas têm levado a uma compreensão equivocada acerca da atividade-fim dos CTs, caracterizando-os como porta de entrada das referidas demandas e/ou como pronto-socorro da população, sem contudo, contribuírem, efetivamente, para a geração e/ou efetividade das políticas públicas no município;

– precariedade e fragilidade na infraestrutura dos CTs, ao atuarem em prédios públicos, em condições deficitárias de atendimento, tendo em vista o necessário aprimoramento dos equipamentos sociais e dos mecanismos de gestão e controle democrático; constatou-se falta de carros, de funcionários preparados e de equipamentos básicos, tais como computadores, telefones, impressoras, e outros; em contrapartida a essa precariedade, cada CT tem, sob sua responsabilidade, mais de duzentos mil habitantes de Goiânia, por região;

– ausência e/ou baixa participação dos CTs na discussão do orçamento municipal, bem como na elaboração e implementação de políticas públicas para o município; os inúmeros casos de violação dos direitos e atrocidades cometidas com crianças e adolescentes ocorridos no município na atualidade (conforme denunciado pelos meios de comunicação), evidenciam a pouca visibilidade de suas ações, no sentido macro, o que leva à constatação de que sua atuação ainda se restringe ao atendimento micro, de forma pontual, e aos encaminhamentos de rotina;

– prevalência de relações de poder e de pressão política exercidas sobre alguns CTs e constatadas empiricamente, que, por apresentarem um nível maior de

politização e de consciência crítica acerca de suas funções, buscam atuar com maior autonomia, usando a autoridade que o cargo lhes confere;

– ausência de articulação e interação com outros conselhos e de autonomia financeira dos CTs para atender às demandas; no caso específico de Goiânia, os CTs são vinculados financeira e administrativamente à Semas, órgão responsável pela política pública de assistência social;

– influência de fatores externos e de interesses político-partidários na atuação dos conselheiros, o que confirma a presença de forte partidarização no espaço dos CTs, situação agravada pela constatação de manipulação de partidos políticos que objetivam instrumentalizar essas instâncias, em nome de interesses pessoais e/ou de grupos políticos; segundo Rizzini (1995, p. 332) “como os seus cargos são eletivos e remunerados, suscitam a cobiça das facções envolvidas no jogo político municipal, ainda mais se considerarmos o poder fiscalizador inerente à sua função”;

– fragilidade na representação política do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), pois constatou-se que, contraditoriamente, nem sempre esse Conselho representa a defesa dos interesses da criança e do adolescente no município, em virtude da influência de outros interesses pessoais e/ou político-partidários.

Enfim, em virtude das fragilidades e distorções apresentadas, a pesquisa realizada identificou na atuação dos CTs no município de Goiânia, forte tendência contemporânea, qual seja, uma situação de risco permanente de virem a tornarem-se tutelados pelo executivo e legislativo municipais. Em decorrência de sua baixa autonomia, visibilidade e legitimidade política (que, no entanto, devem ser conquistadas), os CTs, até o presente momento, apresentam uma grande lacuna no campo do direito, em Goiânia, especialmente em relação ao entendimento entre o que é real (direito negado) e o que é legal (direito assegurado em lei), para irem além da dimensão jurídica e normativa.

Diante da tendência de CTs de Goiânia tornarem-se tutelados, esta dissertação entende como desafios contemporâneos a serem enfrentados por essas instâncias, as ações estratégicas que se seguem:

– criação de mecanismos de aprimoramento de gestão, controle democrático e de sua capacidade política, com o objetivo de promoverem a limitação dos atos arbitrários dos poderes tuteladores;

– redefinição das estratégias de ação para que se reduzam, efetivamente, os índices de violação dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, em Goiás e , especialmente no município de Goiânia;

– reafirmação das prescrições legais do ECA e do necessário exercício da democracia direta e participativa pelos CTs no Brasil e em Goiânia-Go;

– articulação e maior visibilidade às suas ações, como guardiões de legítimos direitos, tendo em vista a superação da crise interna de legitimidade e de representatividade política que reduz sua autonomia, força política e o resgate de sua capacidade e condição de conselhos tutelares.

Pelo exposto, o maior desafio consiste na mobilização, participação e organização da sociedade no campo dos direitos sociais, e em particular, na defesa dos direitos da criança e do adolescente por meio da efetiva participação das/os conselheiras/os, especialmente dos CTs, com o objetivo de exigirem do poder público a implantação e implementação de políticas públicas que realmente garantam a prioridade absoluta à criança e ao adolescente. Este estudo retoma o que foi apresentado no capítulo I, ou seja, a concepção de democracia e cidadania como categorias histórico-analíticas complexas que estão em permanente construção, reconstrução e atualização, pois é “uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, pelas classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração” (COUTINHO, 1997, p. 146).

Outro desafio contemporâneo é de introduzir novos valores, conceitos e significados na construção de uma cultura política, baseada em uma racionalidade voltada para a formação de um *ethos* direcionado para o bem comum e para a justiça e que assegure a lógica do direito e o sentido do público para todos, imprimindo um novo desenho e um novo formato às relações entre Estado e sociedade, direito e política pública, em bases democráticas e cidadãos (VIANA, 2007). Este parece ser um aspecto relevante evidenciado por este estudo do ponto de vista teórico e empírico, tendo em vista a qualificação ético política, jurídico formal e técnico operativa dos conselheiros, a formação política e o aprimoramento das atribuições e competências dos CTs, em suas diferentes áreas de atuação, como guardiões e defensores dos legítimos direitos da criança e do adolescente no município de Goiânia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. Vida privada e ordem privada no império. *In*: NOVAIS, Fernando A. *História da vida privada no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, vol.I, 1997.

AGÊNCIA, de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI), Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e Fundo das Nações Unidas para Infância (Unicef). Ouvindo conselhos: democracia participativa e direitos da infância na pauta das relações brasileiras. *Série Mídia e Mobilização Social*, São Paulo, v. 1 nº 8, p.187, Cortez, 2005.

ANDRADE, José Eduardo de. *Conselhos tutelares. Sem ou cem caminhos?* São Paulo: Veras, 2002.

BARBALET, J. M. *A cidadania*. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo, Cortez, 2003.

_____. *Os conselhos de assistência social e a construção da democracia*. *Cadernos ABONG*, Rio de Janeiro, nº 30, nov. 2001.

_____. *Política social no capitalismo tardio*. 2 ed São Paulo: Cortez, 2002.

_____. *Brasil em contra-reforma. Desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

BOBBIO, Norberto ; MATEUCCI, Nicola ; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 5 ed. Brasília : Editora UnB/São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2000.

BOFF, Leonardo. *Ethos Mundial. Um consenso mínimo entre os humanos*. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

BRASIL. Lei Federal nº 6.697 de 10 de outubro de 1979. Código de Menores. Brasília, 1979.

_____. Constituição da República federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, 1989.

_____. Lei Federal nº 8.069 de 13 de julho 1990. Estabelece o *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Brasília, 1990.

BRASIL. Lei Federal nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica de Assistência Social

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR); Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). *Pesquisa conhecendo a realidade*. Julho de 2007.

BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara, A. P. *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez, 2001.

CAMPOS, Edval B.; MACIEL, Carlos A. B. Conselhos Paritários: o enigma da participação e da construção democrática. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n.55, p. 143-155, nov. 1997.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, Luiz do Nascimento. Infância e espaço urbano: significados e sentidos de morar em posse urbana para crianças entre sete e onze anos. 2006. Dissertação (Mestrado em Psicologia) Universidade Católica de Goiás, Goiânia.

CHAUÍ, Marilena. *Convite à filosofia*. 13 ed. São Paulo: Ática, 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. *Lua Nova*. São Paulo, n. 28/29, p. 85-106, 1993.

COSTA, Antônio Carlos Gomes. *É Possível mudar*: a criança, o adolescente e a família na política social no município. São Paulo: Malheiros, 1993.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. *Estudos de Política e Teoria Social*. Rio de Janeiro, v 1, .n. 1, 1997, p. 145-165.

COUTO, Berenice Rojas. O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

DEMO, Pedro. *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. São Paulo: Papiрус, 1994.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Sociedade civil e democracia*. Um debate necessário. São Paulo. Cortez, 2007.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI e RIZINI (org.). *A arte de governar crianças*. Rio de Janeiro: USU/AMAIS, p. 47-98, 1995.

_____. Relatório do II Encontro Nacional dos Meninos e Meninas de Rua de Brasília. *Serviço Social & Sociedade*. n. 39, p.144-160, ago., 1992.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

FRANK, André Gunder; FUENTES, Marta. Dez teses acerca dos movimentos sociais. *Lua Nova*. São Paulo, n.17, p.19-48, 1989.

GARRIDO, Paulo Afonso de Paula. "Um órgão de atendimento". In: *Série Mídia e Mobilização Social*, São Paulo, v. 1 nº 8, p.187, Cortez, 2005. p. 85-86.

GOHN, Maria da Glória. As relações da sociedade civil e do Estado nos anos 90: perspectivas sobre a participação. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 36, p. 13-20, ago, 1991.

_____. *Teoria dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos.* São Paulo: Loyola, 1997.

_____. *Movimentos sociais e educação.* São Paulo: Cortez, 2001.

_____. *Conselhos gestores e participação sociopolítica.* 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

GOIÂNIA, Câmara Municipal. Lei nº 8.483, de 29 de setembro de 2006. Estabelece a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Goiânia, 2006.

GOIÂNIA, Câmara Municipal. Lei nº 6.966, de 12 de junho de 1991. Cria o Conselho Municipal de Defesa da Criança e Adolescente. Goiânia, 1991.

GOIÁS, Assembléia Legislativa. Lei nº 11.549, de 16 de outubro de 1991. Cria o Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente. Goiás, 1991.

GOMES, Rui Rocha. "Goiânia desigual e segregadora". In: PAULA, Flávia Maria de Assis; CAVALCANTE, Lana de Souza (org). *A cidade e seus lugares.* Goiânia: Editora Vieira, 2007, p. 29-52.

GOUGH, Ian. *Economia política del estado del bienestar.* Madri: Blume Ediciones, 1979/1982. In: *The political economy of the Welfare State.* London: MacMillan, 1979.

IAMAMOTO, Marilda. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING; Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes; MIOTO, Regina Célia Tamasso (org.) *Política social no capitalismo. tendências contemporâneas.* São Paulo: Cortez, 2008, p.13-43

_____. *O serviço social na contemporaneidade: Trabalho e formação profissional.* 2 ed. São Paulo: Cortez, 1999.

JOVCHELOVICTCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. *Serviço Social & Sociedade.* São Paulo, n.56, p. n. 34-49, mar.,1998.

KAMINSKI, André Karst. O Desafio de Mudar Paradigmas. In: *Série Mídia e Mobilização Social,* São Paulo, v. 1 nº 8, Cortez, 2005. p. 83-84.

LIBERATI, Wilson D. Cyrino, Públio C. B. Conselhos e fundos no estatuto da criança e do adolescente. São Paulo: Malleiros, 1997.

LOUREIRO, Valderes. O aspecto educativo da prática política. Goiania: CEGRAF/UFG, 1988.

MANDEL, Ernest. "Debate"! In: VIGEVANI, T. et alii. *Liberalismo e Socialismo: velhos e novos paradigmas.* São Paulo: UNESP. 1995.

MARTINS, José de Souza. *A sociabilidade do homem simples.* Cotidiano e história na modernidade anômala. São Paulo: Hucitec, 2000.

MARX, Karl. *A questão judaica.* São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

MENDES, Maria Vilma. *O Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua*. Goiânia, 2007, mimeo.

MORAES, Lúcia Maria. *A segregação planejada: Goiânia, Brasília e Palmas*. Goiânia: Editora da UCG. 2003.

MOTA, Ana Elizabeth. *Cultura da crise e seguridade social*. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

NETO, Wanderlino Nogueira. Por um Sistema de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. *Revista Serviço Social & Sociedade*. n. 83, São Paulo: Cortez, 2005.

NETTO, José Paulo. "FHC e as políticas sociais: um desastre para as massas trabalhadoras". In LESBAUPIN, Ivo (org.). *O desmonte da nação – balanço do governo FHC*. Petrópolis:Vozes, 1999.

_____. A Ordem social contemporânea é o desafio central. In CONFERÊNCIA MUNDIAL DE ESCOLAS DE SERVIÇO SOCIAL 33. Santiago do Chile, 28 a 31 de agosto de 2006. Mimeo.

NOVAIS, Fernando A. Condição da privacidade na colônia. In: NOVAIS, Fernando A . (org.). *História da vida privada no Brasil: cotidiano e vida privada na América portuguesa*, São Paulo: Companhia das Letras 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, 20 de novembro de 1989.

PARRON, Joaquim Maria. *Ética pedagógica na universidade*". *Cultura Vozes*. Petrópolis, RJ, nº. 6, nov./dez., 1995.

PEGORARO, Olinto Antonio. Ética e seus paradigmas. In: Leda HUHNE, Leda (org.). *Ética*. Rio de Janeiro: UAPê, 1997, v. 1, p. 32-35.

_____. *Ética dos maiores mestres através da história*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

PEREIRA, Potyara A. P. *Política social, cidadania e neoliberalismo: reflexões sobre a experiência brasileira*. In: CARVALHO, Denise Bomtempo B.; BICALHO Nair; DEMO, Pedro (orgs.). *Novos paradigmas da política social*. Brasília: UnB – Programa de Pós-graduação em Política Social, 2002.

_____. *Política social. Temas & questões*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. *A assistência social na perspectivas dos direitos*. Brasília : Thesaurus. 1996.

_____. *Controle democrático com garantias de direitos*. Brasília: Secretaria dos Direitos Humanos, 2005.

_____. *Necessidades Humanas. Subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING; Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes; MIOTO, Regina Célia Tamasso (org.) *Política social no capitalismo. tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 87-108.

PESSOA, Jadir de Moraes. *A igreja da denúncia e o silêncio do fiel*. Dissertação de Mestrado. Programa de Mestrado em Antropologia Social. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp. Campinas, 1990.

PISÓN, José Martinez de. *Políticas de bienestar: um estudio sobre los derechos sociales*. Madrid: Tecnos, 1998, p. 69-77.

PORTO, Maria Célia da Silva. Cidadania e “(des)proteção social”: uma inversão do Estado brasileiro? *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n.68 novembro 2001, p. 17-33.

RIZZINI, Irene. Crianças e menores – *do pátrio poder ao pátrio dever*. Um Histórico da legislação para a infância no Brasil. In: PILOTTI, Francisco e RIZZINI, Irene (Org.). *A arte de governar crianças*. Rio de Janeiro: USU/AMAIS, 1995.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social: princípios de direito político*. 19. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1999.

SADER, Emir. Direitos e esfera pública. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n.77, p. 5-10, mar. 2004.

SANTOS, Benedito Rodrigues dos. Cronologia Histórica das Intervenções na Vida de crianças e adolescentes pobres no Brasil (Do infante exposto ao cidadão-criança). Estudos. Revista da Universidade Católica de Goiás. Goiânia, v. 31, dez. 2004, Especial. p. 11-43.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*. A política social na ordem Brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. *Sociedade e Estado*. Brasília, n. 21, p.109-130, nov. 2006.

SÊDA, Edson. ABC do conselho tutelar In: *Subsídios para o trabalho dos conselheiros*.; Porto Alegre/RS, 1996. (Série Coletânea).

SILVA, Ilse Gomes. Democracia e Participação na ‘Reforma do Estado’. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Maria Liduina de Oliveira. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Menores: descontinuidades e continuidades. *Serviço Social & Sociedade*, n. 83, p.30-48. São Paulo, set.2005.

SOUZA, Maria Luiza de. *Serviço Social e Instituição: desenvolvimento de comunidade e participação*. São Paulo: Cortez, 1990.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias. *Serviço Social & Sociedade* n.54. p. 75-96. jun. 1997.

TELES, Vera da Silva. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 2006.

VÁSQUEZ, Adolfo Sánchez. *Ética*. 23 ed. Civilização brasileira. Rio de Janeiro: 2002

VIANA Maria José de Faria. *Direito e política social – o impacto da LOAS nas agências de assistência social no município de Goiânia*. 1999. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia.

_____. *A assistência social no contexto do pluralismo de bem-estar – prevalência da provisão plural ou mista, porém não pública*. 2007. Departamento de Tese (Doutorado). Serviço social da Universidade de Brasília,(UNB), Brasília,2007.

VIEIRA, Evaldo. *Democracia e política social*. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. *O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n.56. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. *Os direitos e a política social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

VIEIRA, Márcia Guedes. *Os direitos das crianças e dos adolescentes são direitos humanos*. In: MOSER, Cláudio e RECH, Daniel. (orgs.). *Direitos humanos no Brasil. diagnósticos e perspectivas. Olhar dos parceiros de Misereor*. Coletânea, Rio de Janeiro, ano I, n. 1, p. 297-309, 2003.

Jornais

JORNAL O POPULAR. *Falta de estrutura ameaça conselhos tutelares*. Goiânia, 27 de janeiro de 2008. Infância.

Fontes Documentais

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente(CONANDA), Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Secretaria especial dos Direitos Humanos (SEDH) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) - Plano Nacional de promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília, 2006.

Conselho municipal da criança e do adolescente - Resolução Nº 002/06 de 5 de outubro de 2006. Regulamenta as Circunscrições Geográficas de atuação dos Conselhos Tutelares – Gestão 2007-2010.

Conselho municipal da criança e do adolescente. Edital Nº 004/06, de 04 de dezembro de 2006. Comissão eleitoral com retificações.

Conselho municipal da criança e do adolescente. Edital Nº 002/06, de 06 de outubro de 2006. Eleição dos(as) conselheiros(as) tutelares – Gestão 2007-2010.

Conselho municipal da criança e do adolescente. Edital Nº 005/06, de 04 de dezembro de 2006 – Comissão eleitoral, com retificações.

Conselho municipal da criança e do adolescente. Edital N^o 007/07, de 16 de março de 2007. Comissão eleitoral. Eleição dos(as) conselheiros(as) tutelares – Gestão 2007-2010

Conselho municipal da criança e do adolescente. Edital N^o 010/07, de 06 de maio de 2007. Comissão eleitoral.

Conselho municipal da criança e do adolescente. EDITAL N. ^o 010, DE 06 DE MAIO DE 2007 – COMISSÃO ELEITORAL

GOIÁS, Poder Executivo. Decreto n^o 1.816, de 23 de março de 1937. Transferência da capital da Antiga Vila Boa para Goiânia.

Artigos (on line) consultadas

CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CEDCA). Disponível em www.cedca.go.gov.br. Acesso em 24 de março de 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Estimativa da População 2007. Disponível em www.ibge.gov.br/ Acesso em 29 de novembro de 2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE GOIÁS (MP/GO). Disponível em <http://www.mp.go.gov.br>. Acesso em 25 de novembro de 2008.

MOVIMENTO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS (MNDH). Disponível em www.mndh.org.br. Acesso em 18.08.2007.

MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA (MNMMR). Disponível em www.ajudabrasil.org. Acesso em 18 de agosto de 2007.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS (TRE). Disponível em www.trego.jus.br. Acesso em 23 de fevereiro de 2009.

UN-HABITAT. Disponível em <http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=2562>. Acesso em 23 de fevereiro de 2009

Fontes Orais (Pseudônimo)

Entrevista 01 – W.B
Entrevista 02 – J.H
Entrevista 03 – T.B
Entrevista 04 – N.Q
Entrevista 05 – P.N
Entrevista 06 – L.V
Entrevista 07 – A.M
Entrevista 08 – V.A
Entrevista 09 – G.P
Entrevista 10 – M.V
Entrevista 11 – J.M

ANEXOS

ANEXO I

CARACTERIZAÇÃO DOS CTs POR REGIÃO

Conselho Tutelar da Região Campinas

O Conselho Tutelar da Região Campinas, com sede na Esplanada do Anicuns, tem sob sua responsabilidade 110 (cento e dez) unidades, dentre Bairros, Vilas, Jardins e Setores das Regiões Campinas e Oeste. Importante registrar que neste CT, todos os cinco conselheiros/os participaram da pesquisa, respondendo ao questionário.

A composição deste CT é de três conselheiros e duas conselheiras, com idades que variam entre 31 e 50 anos, sendo que quatro são naturais do Estado de Goiás e apenas um conselheiro é oriundo do Estado de Tocantins. Em relação ao grau de escolaridade, um conselheiro cursou até o ensino médio, outro tem o curso superior incompleto e três possuem o curso superior completo, sendo que um fez curso de especialização *lato sensu*. Confirmando o quadro geral apresentado, os conselheiros, em sua maioria, são assistentes sociais e advogados. Sobre a jornada de trabalho, um conselheiro trabalha de 31 a 40 horas e dois trabalham mais de 40 horas semanais.

A equipe técnica do CT conta, ainda, com uma assistente social, uma psicóloga e com três trabalhadores na área administrativa, sendo dois auxiliares de apoio administrativo e um auxiliar de serviços de higiene. Estes profissionais são procedentes do quadro de trabalhadores da SEMAS, da Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMURG) e da extinta organização Sociedade Cidadão 2000, à disposição do CT.

Entre os conselheiros, três afirmaram participar do Fórum de Conselheiros Tutelares, dois participam de algum movimento/organização social e dois são filiados a um partido político. No total, apenas um conselheiro tem experiência anterior em gestão e controle democrático de política pública. Dois estão vinculados a alguma entidade/conselho que atua diretamente na área de proteção social à criança e ao adolescente e três não possuem qualquer vínculo com a área. Os cinco conselheiros da Região Campinas tiveram alguma experiência na área de defesa dos direitos da criança e do adolescente antes de serem eleitos conselheiros

tutelares. Participaram de eventos sobre a temática da criança e do adolescente e do curso de capacitação para conselheiro.

Este CT funciona em prédio público, em condições de conservação e privacidade regulares, e dispõe de acesso à internet discada, fax, telefone fixo, computador, mesas e cadeiras. Contudo, não possui veículo automotivo. Sobre material bibliográfico disponível, os conselheiros não dispõem de bibliografia básica (livros, registro de estudos e pesquisas, e outros) sobre os principais temas ligados à defesa dos direitos de crianças e adolescentes, mas dispõem de manuais de orientação para o exercício das funções do Conselho e de textos legais (ECA, Resoluções do CONANDA, pareceres jurídicos, etc.).

Por fim, em relação às informações e dados que têm maior vinculação com o objeto da presente dissertação, constatou-se que nesta Região, os casos de violação dos direitos das crianças e adolescentes com maior representatividade demandados ao CT são os que se seguem: em primeiro lugar prevalecem agressões físicas e psicológicas, privações à educação e descumprimento do pátrio poder familiar; em segundo, o uso de drogas, abuso sexual na família, negligência e casos de ausência de assistência social. Em seguida estão os conflitos familiares, agressão física e dependência química. Esses casos de violação de direitos são denunciados, por ordem de frequência, por vizinhos e familiares, amigos, escolas, unidades de saúde, delegacias, juizado da infância e juventude, ministério público.

Conselho Tutelar da Região Centro Sul

O Conselho Tutelar da Região Centro-Sul, com sede localizada no Setor Pedro Ludovico, é responsável por atuar nas Regiões Central e Sul do município de Goiânia, totalizando 54 (cinquenta e quatro) Bairros, Vilas, Jardins e Setores.

Neste CT os cinco conselheiros tutelares participaram ativamente da pesquisa, sendo três do sexo feminino e dois do sexo masculino. Com base nas informações obtidas por meio da pesquisa em relação à idade, a maioria está na faixa etária de 20 a 30 anos e quanto ao nível de escolaridade, todos têm curso superior completo. As profissões se apresentam com uma representação bastante variada, sendo uma assistente social e advogada, um economista, um psicólogo, uma pedagoga e uma terapeuta ocupacional. A composição deste Conselho confirma a análise anterior ao apontar a possibilidade de atuação conjunta na defesa

dos direitos das crianças e dos adolescentes em uma perspectiva interdisciplinar. A maioria dos conselheiros está no primeiro mandato. Desses, apenas um participa em Fórum de Conselheiros Tutelares. Um dos conselheiros tem experiência anterior em controle democrático (membro do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)). Três conselheiros confirmam participação em algum movimento, organização social ou partido político.

A maior parte dos Conselheiros já participou de eventos relacionados à área da criança e do adolescente, tais como, congressos, conferências, simpósios, seminários e oficinas. Todos os conselheiros participaram de curso de capacitação para ingressar como conselheiro tutelar.

A equipe técnica deste CT, até o momento, conta com uma assistente social e uma psicóloga, faltando apenas o profissional da área jurídica (advogado) para responder ao que está previsto em lei específica. O CT, Região Centro Sul, conta também com 09 (nove) trabalhadores/as de apoio administrativo e operacional, sendo 04 (quatro) auxiliares de serviços administrativos, 01 (um) digitador, 03 (três) agentes de serviços operacionais e 01 (um) motorista. Vale destacar que, nesta região o regime de trabalho dos referidos trabalhadores é diferenciado, sendo parte comissionada/o, parte efetivada e parte oriunda da extinta organização Sociedade Cidadão 2000, à disposição do respectivo CT.

Em relação ao espaço físico, de acordo com informação da SEMAS, (órgão mantenedor dos CTs em Goiânia), o prédio é alugado. A maioria dos conselheiros considera o espaço físico em condição regular de conservação. Em relação à privacidade para o atendimento das demandas, quatro afirmou ser limitado por não possibilitar um atendimento individualizado de forma a preservar o sigilo necessário que requer a maioria dos casos. O referido CT não dispõe de acesso à internet, mas dispõem de computador, linha telefônica e fax. Conta com apenas um veículo para atender às demandas. A maioria dos conselheiros considera que o material de consumo (papel, tinta, fita para impressora, envelopes, pastas e outros) é insuficiente. Quanto à bibliografia básica sobre os principais temas ligados à defesa dos direitos de crianças e adolescentes, para fins de estudo e capacitação a maioria afirma ser insuficiente. Contudo, no que diz respeito aos manuais sobre as funções do CT, tais como textos legais, os conselheiros confirmaram ser suficiente.

Os casos atendidos no CT Centro Sul em relação à violação dos direitos das crianças e dos adolescentes, com maior representatividade, são graves e apontam

para uma situação preocupante, são eles: negligência e omissão por parte da família, adolescentes violando os direitos em razão de sua própria conduta, maus tratos de todas as formas, espancamento, omissão do Estado e da sociedade em geral, drogas (denúncia dos pais e escolas em relação a traficantes e a questão da dependência), estupro e abuso sexual.

Em relação a essas denúncias de violação todos responderam que são realizadas pelos seguintes agentes sociais, por ordem de frequência: vizinhos, familiares, escolas, unidades de saúde, amigos, Juizado da Infância, Ministério Público, delegacias, disque 100.

Conselho Tutelar da Região Leste

O Conselho Tutelar da Região Leste, com sede no Setor Universitário, tem sob sua responsabilidade, 90 (noventa) áreas geográficas, dentre Bairros, Vilas, Jardins e Setores que formam as Regiões Leste e Sudeste de Goiânia. Vale ressaltar que, contraditoriamente, o CT da Região Leste não atende o setor universitário onde está localizada sua sede.

No CT desta Região quatro conselheiros tutelares participaram da pesquisa respondendo o questionário, sendo três do sexo masculino e uma do sexo feminino. As idades variam entre 20 e 50 anos. Todos são naturais do Estado de Goiás. Entre os conselheiros, dois concluíram o ensino superior, um está cursando faculdade e outro concluiu o ensino médio. As/os conselheiras/os respondem pelas seguintes profissões: assistentes sociais, advogados e técnicos em contabilidade. Para a maioria a jornada de trabalho semanal é de mais de 40 horas cumpridas.

A equipe técnica deste CT conta com uma assistente social e uma psicóloga, faltando o profissional da área jurídica (advogado). Este CT conta também com sete trabalhadores de apoio administrativo e operacional, sendo um auxiliar de serviços administrativos, dois recepcionistas, três auxiliares de serviço de higiene e um motorista. Vale destacar que o regime de trabalho dos referidos trabalhadores é diferenciado, sendo parte comissionado, parte efetiva e parte oriunda da extinta organização Sociedade Cidadão 2000, à disposição do CT.

Indagados sobre a participação em Associação ou Fórum de Conselheiros Tutelares, três responderam afirmativamente. A maioria dos conselheiros, ou seja, 75%, não participa de movimento e/ou organização social, e apenas um (25%), é filiado a um partido político.

Os conselheiros tutelares da Região Leste não apresentam nenhuma experiência anterior em gestão e controle democrático de política social pública, e apenas um está vinculado a entidade que atua diretamente na área de proteção social à criança e ao adolescente. Contudo, todos afirmaram que tiveram alguma experiência na área de defesa dos direitos da criança e do adolescente antes de ser conselheira/o, mediante participação em algum evento na área, e em curso de capacitação para atuar como conselheiro.

O CT da Região Leste não dispõe de espaço físico próprio. Para a maioria dos conselheiros, as condições de conservação do espaço físico é boa, como também de privacidade para o trabalho. Quanto à infra-estrutura, constatou-se que este dispõe de telefone fixo, fax, veículo automotivo, impressora, computador, armário, estante, arquivo, material de consumo suficiente (papel, envelopes, pastas, cartucho ou fita para impressora, etc.), mesas e cadeiras. Não possui acesso à internet. Sobre o material bibliográfico há divergências nas respostas dos conselheiros, à medida que dois afirmam que o CT dispõe de bibliografia básica e manuais de orientação para o exercício das funções do CT, enquanto duas/dois outras/os responderam negativamente. Para 65% dos conselheiros, há disponibilidade de textos legais para consulta.

Os casos de violação de direitos apresentados a esse Conselho, com maior representatividade, são também muito preocupantes. Foram os seguintes, por ordem de freqüência e grau de regularidade: negligência dos pais, conflito familiar, violência doméstica; maus tratos, tentativa de estupro; abuso sexual; criança fora da escola. As denúncias são feitas em primeiro lugar, por vizinhos, e depois por familiares e escolas. Em seguida por amigos, Unidades de Saúde, Ministério Público, Juizado da Infância e Juventude, Delegacias, e outros.

Conselho Tutelar da Região Noroeste

O Conselho Tutelar da Região Noroeste situa-se no Jardim Curitiba I, e tem sob sua responsabilidade 74 unidades geográficas dentre Bairros, Vilas, Jardins e Setores.

Quatro dos cinco conselheiros tutelares desta região se dispuseram a participar da pesquisa. Desses, três são do sexo masculino e um do sexo feminino. Em relação à idade, três estão na faixa etária de 20 a 30 anos e um de 40 a 50

anos. Quanto ao nível de escolaridade, três conselheiros têm curso superior completo, e apenas um curso superior incompleto. No geral, representam as seguintes profissões: gestor público, administrador, pedagogo e assistente social. Além da possibilidade de uma abordagem com perspectiva interdisciplinar, esses dados revelam um bom nível de escolaridade entre os conselheiros.

Três conselheiros estão vinculados à entidades que atuam diretamente em defesa dos direitos da criança e do adolescente. Todos confirmam participação em eventos sobre a temática da criança e do adolescente, sendo que a maioria teve participação em seminários, congressos, simpósios e conferências. Os quatro conselheiros participaram do curso de capacitação para conselheiro tutelar.

A equipe técnica deste Conselho conta com uma assistente social e uma psicóloga³⁴. A exemplo da maioria dos CTs, em Goiânia, falta o profissional da área jurídica (advogado) como está previsto em lei específica. O CT conta também com três trabalhadores do setor de apoio administrativo e operacional, sendo 02 (dois) auxiliares de serviços administrativos e um motorista. Como em outros CTs, também na Região Noroeste o regime de trabalho é diferenciado, sendo parte comissionada/o, parte efetiva e parte celetista. Desses, dois são oriundos da SEMAS e um da extinta organização Sociedade Cidadão 2000. A maioria dos conselheiros está no primeiro mandato. Três participam de algum movimento/associação/organização social/partido político e dois tem experiência anterior com controle democrático.

O Conselho Tutelar desta Região funciona em prédio público. Três conselheiros responderam que o espaço físico não é próprio e um respondeu que é próprio. Três conselheiros consideram o espaço físico em condição de conservação regular. Em relação à privacidade para o atendimento das demandas, três afirmaram que as condições são regulares. Apenas um disse que é boa.

Esse Conselho Tutelar também não dispõe de acesso à internet. Os demais equipamentos, tais como, computador, linha telefônica, fax, e outros estão disponibilizados para uso. Não dispõe de veículo para atender às demandas³⁵. A maioria considera que o material de consumo (papel, tinta, fita para impressora, envelopes, pastas e outros) é insuficiente. Quanto à bibliografia básica (livros,

³⁴ No período de realização da pesquisa, esse CT não contava com esses profissionais. A informação atual foi repassada por um dos conselheiros daquele CT, após a finalização da pesquisa.

³⁵ Depois da realização da pesquisa, o CT obteve um veículo de acordo com informação atual repassada por um dos conselheiros.

estudos, pesquisas) relativa a temas ligados à defesa dos direitos de crianças e adolescentes, a maioria afirma não possuir. Já em relação à bibliografia que diz respeito ao exercício e funções do CT e aos textos legais, três conselheiras/os disseram que o CT não dispõe e um respondeu que sim.

Os casos de violação de direitos atendidos no CT da Região Noroeste com maior representatividade foram assim expostos pelos participantes da pesquisa, por critério de frequência e regularidade, a saber: maus tratos, carência de espaços de orientação e apoio familiar; abuso sexual, educação, CEMEI; inexistência de uma política social familiar, negligência; tráfico e uso de drogas; conflito familiar; dependência química, exploração sexual.

As denúncias dessa violação dos direitos ocorrem e são registradas por ordem de frequência. São feitas pelos familiares, vizinhos, amigos, escolas, Unidades de Saúde, Ministério Público, Juizado da Infância e Juventude e Delegacias.

Conselho Tutelar da Região Norte

O Conselho Tutelar Norte tem sua sede no Setor Urias Magalhães e é responsável pelas Regiões Vale do Meia Ponte e Norte com um total de 82 unidades geográficas dentre Bairros, Vilas, Jardins e Setores.

Três dos cinco conselheiros tutelares desta região participaram da pesquisa respondendo ao questionário. Dentre os referidos participantes, dois são do sexo feminino e um do sexo masculino, com idade variando entre 31 e 40 anos. Um conselheiro desta Região concluiu o ensino médio e o curso técnico de nível médio, enquanto dois concluíram o curso superior. Os conselheiros são pedagogos e o técnico atua na área de enfermagem. Trabalham no CT entre 31 e 40 horas semanais.

A equipe técnica deste CT é composta por uma psicóloga e uma assistente social. Também falta à equipe técnica, o profissional da área jurídica (advogado) conforme está previsto em lei específica. O CT conta também com uma secretária, duas recepcionistas, um motorista e um auxiliar de serviços de higiene. O regime de trabalho é diferenciado sendo parte comissionada/o, parte efetiva e parte celetista, sendo que três são da SEMAS e quatro pertenciam à extinta organização Sociedade Cidadão 2000.

A maior parte dos conselheiros participa de alguma associação ou do Fórum de Conselheiros Tutelares e de algum movimento e organização Social. Todos são filiados a partidos políticos. Um dos conselheiros tem vinculação com alguma entidade/conselho que atua diretamente na área de proteção social à criança e ao adolescente e já teve experiência na área antes de se tornar conselheiro. Todos os três conselheiros confirmam a participação em algum evento sobre a temática da criança e do adolescente, bem como do curso de capacitação para conselheiros. Afirmaram ter habilidades no uso de instrumentos jurídico-formais.

De acordo com dois conselheiros, o CT da Região Norte não dispõe de espaço físico próprio. A condição de conservação e de privacidade desse espaço físico é considerada boa, sendo que apenas um conselheiro avalia como regular. Os conselheiros informaram que o CT dispõe de aparelho de fax, veículo, impressora, telefone fixo, computador e outros equipamentos, bem como de material de consumo suficiente (papel, envelopes, pastas, cartucho ou fita para impressora, etc.) para atender às demandas. Contudo não possui acesso à internet. Este CT dispõe, ainda, de manuais de orientação sobre as funções do Conselho, de textos legais (ECA, Resoluções do CONANDA, pareceres jurídicos, etc.) e de bibliografia básica sobre temas ligados à área específica. Sobre a bibliografia básica apenas um conselheiro entende que o CT não a possui de forma satisfatória.

Na Região Norte, os casos de violação de direitos com maior representatividade são os seguintes: em primeiro lugar, abandono por parte dos responsáveis; em segundo, negligência dos responsáveis e reconhecimento de paternidade; e em terceiro, abuso sexual, espancamento, vítimas de violência sexual, educação, uso de drogas, vítimas de omissão por parte do Estado e rebeldia seguida de evasão escolar. Esses graves casos de violação de direitos são denunciados com mais frequência por vizinhos, em segundo lugar por amigos, em terceiro, por unidades de saúde, seguidos de delegacias, escolas, juizado da infância e juventude, ministério público e familiares.

Conselho Tutelar da Região Oeste

As Regiões Macambira-Cascavel e Sudoeste estão sob a responsabilidade do Conselho Tutelar Oeste, com sede no Setor União, totalizando 108 Bairros, Vilas, Jardins e Setores.

Quatro dos cinco conselheiros tutelares desta região se dispuseram a participar da pesquisa, respondendo o questionário. Desses, dois são do sexo masculino e dois do sexo feminino. Em relação à idade, dois estão na faixa etária de 20 a 30 anos, e dois na faixa etária de 40 a 50 anos de idade. Quanto ao nível de escolaridade, uma tem curso superior completo, um está cursando o ensino superior e dois têm ensino médio. A conselheira que tem formação superior completa é da área de psicologia e o conselheiro está cursando geografia. A maioria está no primeiro mandato.

A equipe técnica do Conselho conta com uma assistente social e uma psicóloga. Falta o profissional da área jurídica (advogado), de acordo com o que está previsto em lei. Esse CT conta também com onze trabalhadores de apoio administrativo e operacional, sendo dois auxiliares de serviços administrativos; dois digitadores; dois agentes de serviços operacionais; um motorista; três recepcionistas; uma auxiliar de serviços de higienização. Como em outros CTs, também na Região Oeste, o regime de trabalho dos referidos trabalhadores é diferenciado, sendo parte comissionada/o, parte efetiva e parte celetista, oriundas/os da extinta organização Sociedade Cidadão 2000.

Os quatros conselheiros participam de algum movimento, associação, organização social e partido político. Dois conselheiros apresentam experiência com controle democrático. Os quatros conselheiros participaram do curso de capacitação para conselheiro tutelar. Todos os conselheiros já participaram de eventos sobre a temática da criança e adolescente, sendo que a maioria teve participação em seminários, congressos, simpósios e conferências .

O Conselho Tutelar desta Região funciona em prédio público. A metade dos conselheiros considera o espaço físico em condições de conservação regular e curiosamente, a outra metade entende que está em boas condições. Em relação à necessária privacidade para o atendimento das demandas, dois afirmaram que a condição é boa e dois afirmaram que é regular.

O CT Região Oeste não dispõe de acesso à internet. Os demais equipamentos, tais como, computador, linha telefônica, fax e outros estão disponibilizados para uso. Este CT tem um veículo para atender às demandas. A maioria dos conselheiros considera que o material de consumo (papel, tinta, fita para impressora, envelopes, pastas e outros) é suficiente. Quanto à bibliografia básica sobre temas ligados à defesa de direitos de crianças e adolescentes, a maioria

afirma que não tem. Já a bibliografia que diz respeito ao exercício e funções do CT, bem como a textos legais, a maioria reconhece que existe.

Os casos de violação de direitos e/ou de denúncias atendidos pelo CT na Região Oeste com maior representatividade foram assim expostos pelos informantes da pesquisa: violência doméstica, maus tratos, negligência, omissão de pais e responsáveis; abandono, violência sexual, espancamento; estupro, negação, requerimento do CEMEI; falta de acompanhamento escolar; uso de drogas; distúrbio do comportamento.

Com base nas respostas dos conselheiros as denúncias de violação dos direitos da criança e do adolescente ocorrem e são formalizadas pelos seguintes agentes sociais, por ordem de frequência: vizinhos, familiares, escolas, amigos, delegacias, unidades de saúde, Juizado da Infância, e Ministério Público.

ANEXO II

Universidade Católica de Goiás (UCG)
Mestrado em Serviço Social (SER)
Mestranda: Lúcia Abadia de Carvalho Queiroz
Orientadora: Profa. Dra. Maria José de Faria Viana

ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DE ENTIDADES E ORGANIZAÇÕES GOVERNAMENTAIS E NÃO-GOVERNAMENTAIS

- 1 Os Conselhos Tutelares de Goiânia constituem espaços de efetiva participação popular, contribuindo para a construção da democracia direta?
- 2 O processo eleitoral para escolha de conselheiros tutelares tem contribuído para a participação popular?
- 3 Você concorda com os critérios adotados para a candidatura à vaga de Conselheiro Tutelar em Goiânia? Por quê?
- 4 Como você avalia o desempenho dos Conselheiros Tutelares no município de Goiânia?
- 5 Em sua opinião, existe uma articulação efetiva entre Estado e sociedade civil para defesa dos direitos da criança e do adolescente?
- 6 Os Conselhos Tutelares desenvolvem um trabalho articulado com o poder judiciário, o Ministério Público, a Delegacia de Proteção a Criança e ao Adolescente, e outras entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente?
- 7 Em sua opinião, existem interferências político-partidárias nos Conselhos Tutelares do município de Goiânia? Quais as conseqüências?
- 8 Os Conselhos Tutelares contribuem para a garantia dos direitos da criança e do adolescente, conforme preconiza o ECA?
- 9 Em sua opinião, os Conselheiros Tutelares têm conhecimento aprofundado do ECA?
- 10 Para você, o ECA garante a proteção integral e a condição de sujeitos de direitos à criança e ao adolescente?
- 11 Você considera que as entidades e organizações (governamentais e não-governamentais), que atuam em defesa dos direitos da criança e do adolescente, estão estruturadas conforme preconiza o ECA?
- 12 Após dezoito anos de vigência do ECA, você considera que ocorreram mudanças substanciais na realidade das crianças e adolescentes brasileiras?

ANEXO III

Universidade Católica de Goiás (UCG)
Mestrado em Serviço Social (SER)
Mestranda: Lúcia Abadia de Carvalho Queiroz
Orientadora: Profa. Dra. Maria José de Faria Viana

ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM CONSELHEIROS E EX-CONSELHEIROS TUTELARES

- 1 O que o motivou a concorrer às eleições para Conselheiro Tutelar?
- 2 Em sua opinião, os Conselhos Tutelares de Goiânia se constituem espaços de efetiva participação popular? O processo eleitoral para escolha de conselheiros tutelares tem contribuído para a participação popular?
- 3 Você concorda com os critérios adotados para a candidatura à vaga de Conselheiro Tutelar em Goiânia?
- 4 Em sua opinião, o CT tem feito articulações efetivas com as políticas públicas municipais?
- 5 Como se dá a relação do CT com as entidades públicas (juizado da infância e juventude, ministério público, etc.) e privadas?
- 6 A seu ver, o Conselho Tutelar tem conseguido realizar encaminhamentos às instituições de retaguarda à criança e adolescente?
- 7 Qual a análise que você faz da atuação dos conselheiros no espaço do Conselho? As decisões tomadas são de natureza colegiada? Ou existem relações hierárquicas de poder entre os conselheiros?
- 8 O Conselho Tutelar, como órgão legalmente autônomo mas vinculado ao poder municipal, enfrenta dificuldades quando faz valer sua autonomia? Em caso afirmativo, de que forma e em quais aspectos?
- 9 Quais são as principais dificuldades enfrentadas pelo Conselho Tutelar para atender às demandas da população goianiense?
- 10 O que você considera essencial e imprescindível na relação público-privado para consolidar a instituição do Conselho Tutelar e assegurar a qualidade do trabalho de atendimento e de encaminhamento de soluções para a proteção integral às crianças e adolescentes no município?
- 11 O que você sugere (como ação estratégica) para que o CT e seus conselheiros se façam conhecer no município (maior visibilidade), particularmente nas organizações que integram a rede de serviços municipais de atendimento ao público infanto-juvenil e à comunidade?

ANEXO IV

Universidade Católica de Goiás (UCG)
Mestrado em Serviço Social (SER)
Mestranda: Lúcia Abadia de Carvalho Queiroz
Orientadora: Profa. Dra. Maria José de Faria Viana

QUESTIONÁRIO³⁶

Marque X e Comente se considerar necessário!

REGIÃO: _____

DATA DA PESQUISA: _____

01 IDENTIFICAÇÃO

- a) Sexo: a1) Masculino () a2) Feminino ()
 b) Idade: b1) 20 a 30 anos () b2) 31 a 40 anos () b3) 41 a 50 anos ()
 b4) Acima de 50 anos ()
 c) Estado civil
 c1) Solteiro(a) () c2) Casado (a) () c3) Viúvo (a) () c4) Divorciado (a) ()
 c5) Outro _____
 d) Tem filhos(as)? d1) Sim () d2) Não ()
 d3) Se a sua resposta for sim, quantos filhos(as) _____
 e) Naturalidade: e1. Estado: _____ e.2. Município: _____
 f. Local de nascimento: f.1. Cidade () f.2. Campo ()
 g. Em qual bairro reside atualmente? _____
 h. 1. Há quanto tempo reside nesse Município? _____

02 ESCOLARIDADE

- a. Ensino fundamental: a.1. Completo () a.2. Incompleto ()
 b. Ensino médio: b.1. Completo () b.2. Incompleto ()
 c. Curso técnico de nível médio: c.1. Sim () c.2. Não ()
 c.3. Se a sua resposta for sim, identifique o curso: _____
 d. Ensino superior: d.1. Completo () d.2. Incompleto () d.3. qual curso? _____
 e. Especialização: e.1. Completa () e.2. Incompleta () e.3. qual Curso? _____
 f. Mestrado: f.1. Completo () f.2. Incompleto () f.3. Qual Curso? _____
 g. Doutorado: g.1. Completo () g.2. Incompleto () g.3. Qual Curso? _____

03 SITUAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA

- a. Profissão: _____
 b. Trabalha com vínculo empregatício: b.1. sim () b.2. não ()
 c. Trabalhador autônomo () c.1. qual atividade? _____
 c.2. Cargo ou função que ocupa? _____
 d. Jornada de trabalho semanal no Conselho Tutelar
 d.1. Até 10 horas () d.2. De 11 a 20 horas () d.3. De 21 a 30 horas ()
 d.4. De 31 a 40 horas () d.4. Mais de 40 horas ()

³⁶ Na construção deste instrumento foi utilizado como referência a Pesquisa *Conhecendo a Realidade*, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (BRASIL, Sedh,/PR/Conanda, 2007)

- e. Remuneração mensal como Conselheiro Tutelar: _____
- f. Renda mensal individual R\$ _____
- g. Renda mensal familiar R\$ _____
- h. Você participa em associação ou fórum de Conselheiros Tutelares
- h.1. Sim () Qual? _____ h.2. Não ()
- i. Participa de algum movimento/organização social/partido holístico?
- i.1. Sim () Quais? _____ i.2. Não ()
- j. É filiado a algum Partido Político?
- j.1. Sim () Qual? _____ j.2. Não ()
- k. Você tem alguma experiência anterior em **gestão e controle democrático** de política social pública?
- k.1. Participação anterior como conselheiro(a): k.1.a. Sim () k.1.b. Não ()
- k.2. Em caso afirmativo, em qual Conselho? K.2.a. CNAS () k.2.b. CEAS () k.2.c. CMDCA ()
- k.2.d. Outros. Quais? _____

04. INFRAESTRUTURA DO CONSELHO

- a. O Conselho Tutelar dispõe de espaço físico próprio? a.1. Sim () a.2. Não ()
- b. Condição de conservação do espaço físico do Conselho Tutelar
- b.1. Ruim () b.2. Regular () b.3. Boa ()
- c. Condição de privacidade do espaço físico do Conselho Tutelar
- c.1. Ruim () c.2. Regular () c.3. Boa ()
- d. O Conselho Tutelar dispõe de Instalações/Equipamentos de trabalho?
- d.1. Sim () d.2. Não ()
- f. O Conselho Tutelar dispõe de:
- f.a. Acesso à Internet discado: f.a.1. Sim () f.a.2. Não ()
- f.b. Fax: f.b.1. Sim () f.b.2. Não ()
- f.c. Telefone celular: f.c.1. Sim () f.c.2. Não ()
- f.d. Veículo automotivo: f.d.1. Sim () f.d.2. Não ()
- f.e. Impressora: f.e.1. Sim () f.e.2. Não ()
- f.f. Telefone fixo: f.f.1. Sim () f.f.2. Não ()
- f.g. Computador: f.g.1. Sim () f.g.2. Não ()
- f.h. Armário, Estante: f.h.1. Sim () f.h.2. Não ()
- f.i. Arquivo: f.i.1. Sim () f.i.2. Não ()
- f.k. Material de consumo suficiente (papel, envelopes, pastas, cartucho ou fita para impressora, etc.): f.k.1. Sim () f.k.2. Não () f.k.3. Insuficiente ()
- f.l. Mesas e cadeiras: f.l.1. Sim () f.l.2. Não ()
- g. O Conselho Tutelar dispõe de acesso aos meios e sistemas de comunicação?
- g.1. Sim () g.2. Não () g.3. Quais? _____
- h. Sobre o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA)³⁷:
- h.1. Instalado e ativo () h.2. Instalado mas desativado () h.3. Não foi instalado ()

05 MATERIAL BIBLIOGRÁFICO

- O Conselho Tutelar dispõe de:
- a. Bibliografia básica (livros, estudos, pesquisas) sobre os principais temas ligados à defesa de direitos de crianças e adolescentes: a.1. Sim () a.2. Não () a.3. Insuficiente ()
- b. Manuais de orientação para o exercício das funções do Conselho:
- b.1. Sim () b.2. Não ()
- c. Textos legais (ECA, Resoluções do Conanda, pareceres jurídicos, etc.):
- c.1. Sim () c.2. Não ()

³⁷ O SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e Adolescência começou a ser desenvolvido em 1995. É um sistema informatizado que coleta informações de violações de direitos de crianças e adolescentes, propicia um enquadramento objetivo da situação e indica o encaminhamento mais adequado para que o direito seja ressarcido e assegurado (Fonte: Pesquisa Conhecendo a Realidade).

06. HISTÓRICO DE ATUAÇÃO EM DEFESA DE DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE

- a. Você *está vinculado* a alguma entidade/conselho que atua diretamente na área de proteção social à da criança e do adolescente? a.1. Sim () a.2. Não ()
- b. Você *tinha experiência* na área de defesa dos direitos da criança e do adolescente antes de ser Conselheiro/a?
- b.1. Sim () b.1.a. Qual? _____
- b..1.b. Quanto tempo? _____
- b.2. Não ()
- b.3. Outras () Quais? _____
- c. Você *participou de algum evento* sobre a temática da Criança e Adolescente?
- c.1. Sim () c.1.a. Congresso () c.1.b. Conferência () c.1.c. Simpósio ()
- c.1.d. Seminário () c.1.e. Oficina ()
- c.1.f. Outros () Quais? _____
- c.2. Não ()
- d. Você *participou de curso de capacitação* para atuar como conselheiro/a?
- d.1. Sim () d.2. Não ()
- e. Você tem *habilidade no uso dos instrumentos jurídico-formais* (mandato de segurança, petições, representações ao Ministério Público, ação popular e outros)?
- e.1. Sim () e.2. Não () e.3 Em parte ()
- Quais: _____

07 ESTATUTO DA CRIANÇA E ADOLESCENTE (ECA)

- a. Você tem um conhecimento aprofundado sobre o ECA?
- a.1. Sim () a.2. Não () a.3. Em parte ()
- b. Você considera que o *ECA assegura a proteção integral à criança e ao adolescente*?
- b.1. Sim () b.2. Não () b.3. Em parte ()
- b.4. Outra () ? _____
- c. Você considera o *ECA uma lei avançada*?
- c.1. Sim () c.2. Não () c.3. Em parte ()
- c.4. Outra () Qual? _____
- Em caso afirmativo, argumente em que sentido? _____
- d. Para você o *ECA garante a condição de sujeitos de direitos* à criança e ao adolescente?
- d.1. Sim () d.2. Não () d.3. Em parte () d.4. Outra ()
- Qual? _____
- Em caso afirmativo, de que forma? _____
- e. Você considera que as *entidades e organizações (governamentais e não governamentais)*, que atuam em defesa dos direitos da criança e do adolescente, estão estruturadas conforme preconiza o ECA?
- e.1. Sim () e.2. Não () e.3. Em parte ()
- e.4. Outra () Em caso negativo, porque?
- f. Após dezoito anos de vigência do ECA, você considera que ocorreram impactos substanciais na realidade das crianças e adolescentes brasileiras?
- f.1. Sim () f.2. Não () f.3. Em parte () f.4. Outra () Em caso negativo, por que? _____
- g. A seu ver, a área da *assistência social* conta hoje com uma estrutura de *participação e controle* da sociedade mais sólida e qualificada?
- g.1. Sim () g.2. Não () g.3. Em parte ()
- g.4. Em caso negativo, por quê? Comente: _____

08 AVALIAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DO CONSELHEIRO TUTELAR

- a. Você considera que os CTs , em Goiânia, contribuem para o exercício da democracia?
- a.1. Sim () a.2. Não () a.3. Em parte () .4. Outra ()
- De que forma ? _____

b. O Conselho Tutelar *contribui de forma efetiva*, por meio do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA) e com o poder executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente?

b.1. Sim () b.2. Não () b.3. Em parte () b.4. Outra

() Por que? _____

c. O Conselho Tutelar *fiscaliza as ações* das entidades de atendimento à criança e ao adolescente, tanto governamentais como não-governamentais?

c.1 Sim () c.2 Não () c.3 Em parte () c.4 Outra ()

Comente: _____

d. O Conselho Tutelar *aplica medidas de advertência* e, nos casos de reincidência, representa à autoridade judiciária competente?

d.1 Sim () d.2 Não () d.3 Em parte () d.4. Outra

(). Qual: _____

e. O Conselho Tutelar *repassa informações* sobre ameaças ou violações de direitos ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e às instâncias do poder público?

e.1. Sim () e.2. Não () e.3. Em parte ()

e.4. Outra () Qual: _____

f. O Conselho Tutelar *representa as crianças e adolescente* para a autoridade judiciária em casos de descumprimento injustificado das deliberações do CT?

f.1. Sim () f.2. Não () f.3. Em parte () f.4. Outra ()

Qual: _____

g. O Conselho Tutelar *toma providências* para que sejam cumpridas as medidas protetivas aplicadas pela justiça a adolescentes infratores?

g.1. Sim () g.2. Não () g.3. Em parte () g.4. Outra ()

Qual: _____

h. O Conselho Tutelar *encaminha ao Ministério Público* o registro de situações que de fato constituam infração administrativa ou criminal contra os direitos da criança ou adolescente?

h.1. Sim () h.2. Não ()

i. O Conselho Tutelar *requisita certidões de nascimento e de óbito* de criança ou adolescente quando necessário?

i.1. Sim () i.2. Não ()

j. O Conselho Tutelar *atende a crianças e adolescentes ameaçados ou violados* em seus direitos, bem como aplica as medidas de proteção cabíveis?

j.1. Sim () j.2. Não ()

k. O Conselho Tutelar, ao promover a execução de suas decisões, *requisita serviços públicos* nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança?

k.1. Sim () k.2. Não () k.3. Em parte ()

l. Em sua opinião, são atribuições do Conselho Tutelar:

l.a. Resolver problemas de disciplina na escola: l.a.1. Sim () l.a.2. Não ()

l.b. Determinar destituição ou suspensão do pátrio poder: l.b.1. Sim () l.b.2. Não ()

l.c. Determinar medida sócio-educativa a adolescente autor de ato infracional:

l.c.1. Sim () l.c.2. Não ()

l.d. Determinar concessão de guarda de crianças/adolescentes: l.d.1. Sim () l.d.2. Não ()

l.e. Determinar procedimentos de investigação de paternidade: l.e.1. Sim () l.e.2. Não ()

l.f. Emitir autorização para crianças e adolescentes viajarem: l.f.1. Sim () l.f.2. Não ()

l.g. Mediar acordos extra-judiciais de pensão alimentícia: l.g.1. Sim () l.g.2. Não ()

l.h. Determinar registro civil de nascimento ou óbito: l.h.1. Sim () l.h.2. Não ()

l.i. Fiscalizar sistematicamente bares, restaurantes, boates etc: l.i.1. Sim () l.i.2. Não ()

m. O Conselho Tutelar dispõe de apoios ou assessorias (social?, jurídica?) m.1. Sim ()

m.2. Não () m.3. Em parte () De quem? _____

m.3.a. Com qual freqüência? m.3.b. Nunca foi requisitado () m.3.c. Raramente () m.3.d.

Às vezes () m.3.e. Sempre ()

n. As condições de trabalho e de localização dos espaços físicos dos Conselhos Tutelares são:

n.a. Ruins () n.b. Regulares () n.c. Boas ()

p. Há necessidade de criação de novos Conselhos Tutelares no município de Goiânia:

p.a. Sim () p.b. Não () p.c. Em caso afirmativo,

por quê? _____

q. A comunidade circunscrita à territorialidade de seu Conselho conhece e participa efetivamente do CT? q.1. Sim () q.2. Não () q.3. Em parte () Em caso

negativo, porque? _____

r. O CT tem uma boa articulação na região com os equipamentos sociais que atendem a sua comunidade?

r.1. Sim () r.2. Não () r.3. Em parte ()

s. As políticas públicas no município de Goiânia conseguem assegurar prioridade no atendimento às crianças e adolescentes?

s.1. Sim () s.2. Não () s.3. Em parte ()

t. Você considera o Conselho Tutelar como um espaço do exercício da *democracia direta e participativa*?

t.1. Sim () t.2. Não () t.3. Em parte ()

Por quê? _____

u. Você considera o Conselho Tutelar um espaço da sociedade civil que complementa as ações do Estado no **exercício** da democracia representativa? u.1. Sim () u.2. Não () u.3. Em parte () Em caso afirmativo, de que forma? _____

v. A comunidade local procura o CT com demandas que não são de sua competência?

v.1. Sim () v.2. não

Em caso positivo, favor enumerá-las por ordem de maior frequência e regularidade tais demandas:

v.3. 1º _____

v.4. 2º _____

v.5. 3º _____

v.6. 4º _____

v.7. 5º _____

x. Em sua opinião, o Conselho Tutelar de sua região desenvolve ações articuladas com os demais CTs ?

x.1. Sim () x.2. Não () x.3. Em parte () x.4. Outra ()

Porque? _____

9. OUTRAS DIFICULDADES MAIS GERAIS APRESENTADAS NA CONCEPÇÃO E PRÁTICA DOS CONSELHOS TUTELARES

a. Existem entidades para acolher crianças que precisam ser encaminhadas para a aplicação de medidas de proteção:

a.1. Sim () a.2. Não () a.3. Em parte ()

b. Há clareza na definição de papéis entre o Conselho Tutelar e o Ministério Público:

b.1. Sim () b.2. Não () b.3. Em parte () b.4. Outra ()

c. Há dificuldades dos conselheiros no relacionamento com o Ministério Público?

c.1. Sim () c.2. Não () c.3. Em parte () c.4. Outras ()

c.4. Quais? _____

d. Há dificuldades na definição de papéis entre o Conselho Tutelar e o poder judiciário?

d.1. Sim () d.2. Não () d.3. Em parte () d.4. Outras ()

d.4. Quais? _____

e. Há dificuldades dos conselheiros no relacionamento com o poder judiciário (Juiz)?

e.1. Sim () e.2. Não () e.3. Em parte () e.4. Outra ()

Qual? _____

f. Há dificuldade para distribuir adequadamente as tarefas entre todos os conselheiros e tomar decisões de forma colegiada ?

f.1. Sim () f.2. () Não f.3. Em parte () f.4. Outra

Qual? _____

g. Há dificuldade para registrar as atividades diárias, de forma a preservar a memória dos atendimentos de casos encaminhados pelo Conselho?

g.1. Sim () g.2. Não () g.3. Em parte () g.4. Outra ()

Qual? _____

h. O excesso de demandas tem dificultado um atendimento adequado por parte do Conselho Tutelar?

h. 1. Sim () h.2. Não () h.3. Em parte () h.4 () outra.

Qual? _____

i. Há participação efetiva da comunidade nas eleições do Conselho?

i.1. Sim () i.2. Não () i.3. Em parte ()

j. Há clareza na definição de papéis entre o Conselho Tutelar e os órgãos de segurança (polícia civil e militar)?

j.1. Sim () j.2. Não () j.3. Em parte ()

k. Há clareza na definição de papéis entre o Conselho Tutelar e a rede escolar do município?

k.1. Sim () k.2. Não () k.3. Em parte ()

l. Há dificuldade dos conselheiros no relacionamento com o CMDCA?

l.1. Sim () l.2. Não () l.3. Em parte () l.4. Outra ()

Qual? _____

m. Há dificuldade de compreensão na definição de papéis entre o Conselho Tutelar e outros órgãos do poder executivo, gestor de políticas públicas (educação, saúde, assistência, etc.)?

m.1. Sim () m.2. Não () m.3. Em parte () m.4. Outra ()

Qual? _____

n. Há dificuldade dos conselheiros no relacionamento com o *poder executivo* municipal?

n.1. Sim () n.2. Não () n.3. Em parte () n.4. Outra ()

Qual? _____

o. Há dificuldade dos conselheiros no relacionamento com o *poder legislativo* municipal?

o.1. Sim () o.2. Não () o.3. Em parte () o.4. Outra

Qual? _____

p. Há interferência político-partidária nos Conselhos Tutelares?

p.1. Sim () p.2. Não () p.3. Em parte () p.4. Outras () Em caso positivo, quais? _____

q. Há reconhecimento da autoridade e legitimidade do Conselho Tutelar pelo poder público?

q.1. Sim () q.2. Não () q.3. Em parte () q.4. Outra ()

Em caso negativo, comente: _____

r. As entidades existentes no município para atender às famílias (pais e responsáveis) de crianças e adolescentes são suficientes?

r.1. Sim () r.2. Não () r.3. Em parte ()

s. Quais são os casos de violação de direitos com maior representatividade apresentado ao conselho? Favor enumerá-los por ordem de maior frequência e regularidade, que ocorrem as denúncias.

s.1. 1º _____

s.2. 2º _____

s.3. 3º _____

s.4. 4º _____

s.5. 5º _____

t. As denúncias de violação dos direitos da criança e do adolescente?

Favor enumerar por ordem de maior frequência e regularidade.

t.1. Familiares ()

t.2. Vizinhos ()

t.3. Amigos ()

t.4. Escolas ()

- t.5. Unidades de saúde ()
- t.6..Ministério Público ()
- t.7. Juizado da Infância e Juventude ()
- t.8. Delegacias ()
- t.9. Outras ()

Quais? _____

EXEMPLO: Vizinhos (1ª) Ministério público (3ª)

Goiânia, _____ de _____ de 2008

Obrigada pela sua participação e colaboração!

ANEXO V

UNIVERSIDADE CATOLICA DE GOIÁS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
Mestrado em Serviço Social

Núcleo de Estudo Pesquisa Estado Sociedade e Cidadania/NUPESC

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO
INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA:

Título do projeto: CONSELHOS TUTELARES (OU TUTELADOS?): A EXPERIÊNCIA NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA, 1993 A 2008.

Orientadora: Professora Dr^a Maria José Faria Viana . e-mail:mjoseviana@ucg.br
Pesquisadora responsável: Mestranda – Lúcia Abadia de Carvalho Queiroz, matrícula n. 2007.109800100017/UCG.

O/A sr (sra.) está sendo convidado (a) a participar como voluntário desta pesquisa que tem como objetivo analisar a atuação dos Conselhos Tutelares no município de Goiânia, na perspectiva do zelo pelos direitos de cidadania das crianças e dos adolescentes à luz da democracia participativa. Esta pesquisa é parte integrante da dissertação de Mestrado em Serviço Social/UCG e para uma maior compreensão desse processo será prestado os seguintes esclarecimentos:

1. Dos Objetivos - Essa pesquisa será realizada por Lúcia Abadia de Carvalho Queiroz, aluna regular no Mestrado em Serviço Social da Universidade Católica de Goiás, tendo como objetivos:

O primeiro objetivo é investigar o processo de atuação e de implementação dos Conselhos Tutelares no município de Goiânia;

O segundo objetivo é identificar e traçar o perfil sócio-econômico e cultural dos conselheiros tutelares, apreendendo o nível de interação estabelecido com os

ambientes potencialmente limitadores de sua atuação, sobretudo, o ambiente jurídico e normativo.

O terceiro objetivo é identificar a natureza das demandas apresentadas aos Conselhos Tutelares e a tensão gerada por sua própria função de instância de mediação de situações de conflito.

O quarto objetivo é verificar a atuação dos CTs em relação as formas de registro, encaminhamentos e a extensão das medidas de resolatividade tomadas pelos Conselhos Tutelares.

O quinto objetivo é analisar em que medida as ações dos Conselhos Tutelares têm alcance para indicar ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA), as carências de políticas públicas no município de Goiânia, estabelecendo ações compartilhadas.

2. Participantes da pesquisa: Serão os conselheiros tutelares, representantes do órgão gestor da política pública de assistência social, do juizado da Infância e Juventude e um representante do Conselho Municipal da Criança e Adolescente do município de Goiânia (CMDCA), representantes de entidades da sociedade civil com atuação na área da criança e adolescente e representantes das equipes técnicas dos Conselhos Tutelares.

3. Envolvimento na pesquisa: ao participar deste estudo o (a) sr. sra permitirá que a pesquisadora, Lúcia Abadia de Carvalho Queiroz, utilize as informações fornecidas com ética, respeito e rigor científico.

O/A sr (a) tem liberdade de se recusar a participar e ainda prosseguir participando em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer prejuízo para o (a) sr (sra.). Sempre que julgar necessário deve solicitar mais informações sobre a pesquisa por meio do telefone (62) 3286 6460 e/ou do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Católica de Goiás. Os dados empíricos utilizados na pesquisa serão colhidos com base nas informações fornecidas pelo(a) sr. sra. , como também na leitura a ser feita junto aos seguintes documentos liberados à pesquisadora pelo(a) sr. sra., (gestor e/ou conselheiro), após sua concordância e assinatura deste documento (TCRE). São eles: relatórios diários, resoluções, boletins, regimento interno, ofícios, notificações, dentre outros.

4. Duração da Pesquisa: A duração da pesquisa será de quatro meses (setembro a novembro de 2008).

5. Sobre a aplicação dos questionários e realização das entrevistas: Como critério de inclusão dos sujeitos da pesquisa, serão selecionados os conselheiros pelo fato de serem membros efetivos em exercício atual de mandato, bem como os conselheiros ex-membros efetivos das três primeiras gestões dos Conselhos. Como critério de exclusão não serão incluídos na pesquisa conselheiros, ainda que representantes de gestões anteriores, mas que estão fora do período previamente definido. Em relação à adequação das condições para realização da pesquisa, os questionários serão aplicados, preferencialmente, no próprio espaço dos Conselhos nas Regiões Norte, Noroeste, Centro Sul, Oeste, Campinas e Leste. As entrevistas serão realizadas individualmente, com agendamento prévio, conforme agenda (local e disponibilidade de tempo) indicados pelo entrevistado.

A participação na pesquisa é livre. Em caso de desistência dos envolvidos na participação na pesquisa, a qualquer momento este afastamento ocorrerá sem nenhum prejuízo ao informante da pesquisa. A identificação dos participantes será mantida em absoluto sigilo e seus nomes serão substituídos por nomes fictícios (pseudônimos) para preservar sua identificação. As entrevistas serão gravadas em fitas de gravador manual e transcritas, e algumas referências serão usadas na dissertação de Mestrado em Serviço Social e em possíveis publicações posteriores.

6. Riscos e desconforto: sua participação nesta pesquisa não lhe trará nenhuma complicação de qualquer natureza, seja de ordem legal, trabalhista, previdenciária, situação vexatória ou de constrangimento que possam prejudicar os sujeitos da pesquisa. Ao contrário, a condição de conselheiro potencializa sua autonomia e poder de decisão. Os procedimentos adotados nesta pesquisa obedecem aos Critérios da Ética em Pesquisa com Seres Humanos conforme Resolução nº 196/96 do Conselho Nacional de Saúde (CNS/CEP). Nenhum dos procedimentos usados oferece riscos físicos nem à sua dignidade humana como sujeito social envolvido

7. Confidencialidade: as informações obtidas serão utilizadas para atender aos objetivos fins da pesquisa. Ao final, o material transcrito será submetido à sua apreciação como colaborador(a) da pesquisa.

8. Benefícios:

sua participação como conselheiro irá subsidiar o aprofundamento das reflexões e debates sobre a atuação e o resgate histórico dos Conselhos Tutelares no município

de Goiânia, como “guardiões” dos direitos de cidadania da infância e juventude. Subsidiará ainda, a utilização de um instrumento social democrático relevante, ou seja, o exercício da participação direta (democracia participativa) na formulação, fiscalização e consolidação das políticas públicas, dentre elas, a assistência social, fundamentada em princípios de justiça social, de democracia e de ampliação e zelo pela cidadania das crianças e adolescentes, em situação de risco pessoal e social, de Goiânia. Entende-se como benefício direto, aos conselheiros a potencialização de sua autonomia e de seu poder de decisão, conforme preconizado no estatuto da criança e do adolescente.

9. Pagamento: a sra (sr.) não terá nenhum tipo de despesa para participar desta pesquisa e não receberá nenhuma remuneração por sua participação.

10. Destinação dos Resultados: Os resultados da pesquisa ficarão disponíveis no PPSS/NUPESC/UCG, na Biblioteca Central/UCG, e nos Conselhos Tutelares do município de Goiânia. Após cinco anos arquivados os instrumentos utilizados na coleta de dados, serão incinerados.

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento de forma livre para participar como colaborador desta pesquisa. Assim sendo, preencha, por favor, os itens que se seguem:

Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE): considerando os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da referida pesquisa.

Goiânia, _____ de _____ de 2008.

Nome do participante da Pesquisa

Assinatura do Participante da Pesquisa

Assinatura do Pesquisador

Assinatura do Orientador