

SUELY CABRAL QUIXABEIRA ARAÚJO

**CONSELHO TUTELAR: CONSTRUÇÃO DE UMA
INSTITUCIONALIDADE PARTICIPATIVA NA ATENÇÃO AOS
DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – A EXPERIÊNCIA
DE PALMAS-TO (GESTÃO 2007 A 2009)**

GOIÂNIA

2010

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS

PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA – PROPE

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRITO SENSU*
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

**CONSELHO TUTELAR: CONSTRUÇÃO DE UMA INSTITUCIONALIDADE
PARTICIPATIVA NA ATENÇÃO AOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE – A EXPERIÊNCIA DE PALMAS-TO (GESTÃO 2007 A 2009)**

SUELY CABRAL QUIXABEIRA ARAÚJO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Serviço Social como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Maria José de Faria Viana

GOIÂNIA

2010

A663c Araújo, Suely Cabral Quixabeira.

Conselho Tutelar: construção de uma institucionalidade participativa na atenção aos direitos da criança e do adolescente - a experiência de Palmas-TO (gestão 2007 a 2009) / Suely Cabral Quixabeira Araújo. – 2010.

147 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2010.

“Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria José de Faria Viana”.

1. Conselhos Tutelares – democracia participativa – Palmas (TO). 2. Criança e adolescente – violência – proteção social. I. Título.

CDU: 364.4-053.2/.6(811.7)(043.3)

347.157

FOLHA DE APROVAÇÃO

DISSERTAÇÃO de Mestrado pelo Programa de Pós Graduação (*Stricto Sensu*) em Serviço Social
Defendida em 21 de junho de 2010 e
avaliada como conceito "A", com nota 9,5 atribuída
pela banca examinadora.

BANCA EXAMINADORA



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



Profa. Dra. Sônia Margarida Gomes de Sousa
Titular, Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO)



Profa. Dra. Denise Andrade Neves
Titular, Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO)

Profa. Dra. Eleusa Bilemjian Ribeiro
Suplente, Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO)

Ao Senhor que é a minha luz e a minha salvação, o meu refúgio e a minha rocha segura.

A meu esposo Romualdo Batista de Araújo e minhas queridas e amadas filhas Drieli e Débora pela compreensão da minha ausência em momentos especiais e pelo amor incondicional.

À minha mãe Alice Cabral Quixabeira e minha tia Maria José Cabral por serem meu porto seguro em oração e incentivo para nunca desistir diante das dificuldades.

Às crianças e adolescentes brasileiros, sujeitos de direitos, que merecem da sociedade aquilo que ela tiver de melhor por terem sofrido, ao longo da história, com as marcas da violência e com a não garantia de direitos.

“Onde, afinal, começam os Direitos Humanos? Em pequenos lugares próximos de casa – tão próximos e tão pequenos que não aparecem em nenhum mapa. Nas vizinhanças onde moram as pessoas, nas escolas que freqüentam, na fábrica, fazenda ou escritório onde trabalham. Esses são os lugares onde cada homem, mulher ou criança busca a justiça, a igualdade de oportunidades e a dignidade sem discriminação. A menos que esses direitos tenham significado nesses locais, eles não terão qualquer significado em nenhum outro lugar.”

Eleanor Roosevelt

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela oportunidade de começar e concluir o mestrado.

À minha querida orientadora, professora Doutora Maria José de Faria Viana, pela orientação competente revestida de rigor teórico e metodológico, por socializar com muita humildade os seus conhecimentos e, em especial, pela relação de respeito, carinho e compreensão construída ao longo desse processo.

À Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia do Estado do Tocantins pela bolsa de estudo concedida para a realização do mestrado.

À Secretaria Municipal de Saúde pela disposição integral e a Fundação universidade do Tocantins/UNITINS pela disposição de 10 horas para a realização do mestrado.

Às professoras doutoras Sônia Margarida Gomes de Sousa e Denise Andrade Neves, pela disposição em participar da defesa desta dissertação e pelas contribuições apresentadas.

À dona Deyse e seu Adelintro pela acolhida carinhosa e aconchegante em sua residência, em Goiânia, durante todo o período de realização do mestrado.

À colega Alessandra Ruita, companheira de graduação, especialização e mestrado pelo apoio logístico em Goiânia e aos colegas de trabalho da Fundação Universidade do Tocantins/UNITINS pelo apoio e incentivo.

Ao Programa de Mestrado do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO), aos professores, secretária e aos colegas da segunda turma de Mestrado em Serviço Social.

À importante contribuição dos conselheiros tutelares e representantes de entidades e instituições governamentais e não-governamentais de defesa dos direitos da criança e do adolescente, em especial, ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Associação Tocantinense de Conselheiros Tutelares e ao Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDECA Glória de Ivone.

À professora Denise Sodré pela cuidadosa revisão.

SUMÁRIO

RESUMO.....	10
ABSTRACT.....	11
LISTA DE SIGLAS.....	12
LISTA DE FIGURAS.....	14
LISTA DE TABELA.....	15
LISTA DE ANEXOS.....	16
INTRODUÇÃO.....	17
Metodologia: método e procedimentos.....	26
CAPÍTULO I. HISTÓRIA SOCIAL DA CRIANÇA NO BRASIL: DE OBJETO DE INTERVENÇÃO A SUJEITO DE DIREITO.....	33
1.1 A emergência da questão da criança no Brasil.....	33
1.1.1 Códigos de Menores: Doutrina da Situação Irregular.....	38
1.2 Anos 1980: a luta da sociedade civil em defesa dos direitos da criança e do adolescente.....	41
1.2.1 Estatuto da Criança e do Adolescente: Doutrina da Proteção Integral.....	45
1.2.2 O papel do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente(SGDCA).....	51
CAPÍTULO II. O PAPEL DO CONSELHO TUTELAR NA DEFESA E PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	56
2.1 Conselho Tutelar: competências e atribuições na defesa e proteção dos direitos da criança e do adolescente.....	56
2.2 Categorização dos violadores dos direitos da criança e do adolescente.....	62
2.3 Brasil: Manifestações acentuadas de violência praticada contra a criança e o adolescente.....	64
2.3.1 A família: <i>locus</i> da violência.....	70
CAPÍTULO III. DIREITO DE CIDADANIA, PROTEÇÃO SOCIAL E CONSELHO TUTELAR: CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE PARTICIPATIVA.....	77
3.1 Direito de cidadania, proteção social e democracia participativa: abordagem teórico-conceitual e histórica.....	77

3.2 Conselhos Tutelares em Palmas-TO: caracterização, perfil, estrutura, desempenho e gestão.....	88
3.2.1 Demandas e procedimentos no atendimento à criança e ao adolescente vítima de violência.....	102
3.2.2 CTs em Palmas-TO (gestão 2007 a 2009): os desafios na construção de uma institucionalidade participativa.....	108
CONCLUSÃO.....	114
REFERÊNCIAS.....	124
ANEXOS.....	129

RESUMO

Objetiva-se com esta dissertação identificar o grau de legitimidade social e política e de institucionalidade participativa dos Conselhos Tutelares (CTs) do município de Palmas-TO (gestão 2007 a 2009), por meio da análise da efetividade de suas ações junto às crianças e aos adolescentes vítimas de violência. O presente estudo elegeu como unidade de análise os CTs por entendê-los como legítimas instâncias de zelo dos direitos da criança e do adolescente, instituídas pela Constituição Federal de 1988 e regulamentadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). Os CTs têm, nos preceitos do ECA (Art. 136), atribuições legais e legítimas para zelar pelos direitos da criança e do adolescente ameaçados e/ou violados. Este estudo investigativo adotou como horizonte ético-político a efetiva garantia dos direitos de cidadania da população infanto-juvenil vítima de violência. Priorizou-se a análise das lutas e conquistas relativas ao tratamento dispensado à criança e ao adolescente nesse município, enfatizando a passagem da doutrina da situação irregular dos Códigos de Menores para a doutrina de proteção integral, nos marcos da Constituição Federal de 1988 e do ECA. O fenômeno estrutural da violência praticada contra a criança e o adolescente, seja pelo Estado, sociedade e/ou pela família, é entendido como manifestação da questão social que tem a família como *locus* predominante. No processo de apreensão da complexidade desse fenômeno, priorizou-se, com base nos índices de violência praticada, a análise dos desafios encontrados pelos CTs, para romper com o ciclo dessa violação de direitos. Por fim, analisou-se as mediações, contradições e estratégias de articulação desenvolvidas pelos conselheiros, junto aos demais órgãos que compõem o Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), tendo em vista a efetividade do atendimento mediante ações compartilhadas e descentralizadas. A pesquisa revelou que, apesar do registro de alguns avanços nos últimos anos, os CTs apresentam fragilidades no que se refere ao exercício de suas competências e atribuições. Essas fragilidades revelaram-se resultantes, sobretudo, das precárias condições de infraestrutura, da ineficiência das políticas públicas no atendimento às famílias e da desarticulação com as instituições governamentais e não-governamentais no controle e defesa dos direitos da população infanto-juvenil. Ademais, a sociedade palmense revela desconhecimento das reais atribuições dos CTs como instâncias de proteção e zelo dos direitos e como espaços de participação democrática. Do ponto de vista do método, há que se realizar dialeticamente e em condições objetivas, o trânsito da evidência dessa problemática social para a análise das mediações e contradições que a determinam para que os conselheiros, revestidos de autoridade legal, sejam capazes, ao se articularem com a sociedade em geral e com os órgãos que compõem o SGDCA, de dar materialidade a uma nova cultura política e a uma institucionalidade participativa no município, sob a égide do direito.

Palavras-chave: Conselhos Tutelares, criança e adolescente, violência, direitos e proteção social e democracia participativa.

ABSTRACT

Objective with this thesis identify the degree of social and political legitimacy and institutionalization of participatory Protection Councils (TCs) in the city of Palmas-TO (managed 2007-2009), by analyzing the effectiveness of their actions with the children and adolescents victims of violence. This study chose as the unit of analysis for the CTs to view them as legitimate instances of zeal for the rights of children and adolescents, imposed by the 1988 Federal Constitution and regulated by the Children and Adolescents Statute (1990). The TCs have, in the precepts of ACS (Art 136), legal and legitimate powers to protect the rights of children and adolescents at risk and / or violated. This investigative study adopted the ethical-political horizon as the effective guarantee of citizenship rights of children and teenagers victim of violence. Prioritized the analysis of the struggles and achievements relating to the treatment of children and adolescents in this city, emphasizing the passage of the doctrine of irregular Minors Code for the doctrine of integral protection, within the framework of the Constitution of 1988 and the ACS. The structural phenomenon of violence against children and adolescents is understood as a manifestation of the social issue that has the family as the predominant locus. In the process of understanding the complexity of this phenomenon, we prioritized, based on indices of violence, the analysis of the challenges encountered by TCs, to break the cycle of violence. Finally, we analyzed the mediation, contradictions and strategies developed by the joint board, together with other agencies that make up the Guarantees System of the Rights of the Child and Adolescent (GSDCA) in view of the effectiveness of care through shared action and decentralized. The survey revealed that despite the record of some progress in recent years, the TCs have weaknesses with regard to the exercise of its powers and duties. These weaknesses have proved to be resulting mainly from poor conditions of infrastructure, the inefficiency of public policies in meeting the families and the dislocation with government institutions and non-governmental organizations to control and defend the rights of the juvenile population. Moreover, the local society reveals ignorance of the real tasks of TCs as instances of protection and care of the rights and as spaces for democratic participation. From the standpoint of method, there is to be held in dialectical and in objective conditions, the traffic verification of the social problem for the analysis of the mediations and contradictions that drive it to the counselors, coated with lawful authority, are capable, articulate with society in general and with the organs that make up the GSDCA, to give materiality to a new political culture and an institutional participatory in the county, under the aegis of the law.

Keywords: Protection Council, children and adolescents, violence, rights and social protection and participatory democracy.

LISTA DE SIGLAS

ABRAPIA	Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção a Infância e a Adolescência
ATCT	Associação Tocantinense de Conselheiros Tutelares
CEDECA	Centro Estadual de Defesa dos Direitos da Criança do Tocantins
CEP	Comitê de Ética
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CT	Conselho Tutelar
ECA	O Estatuto da Criança e do Adolescente
FEBEM	Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor
FIA	Fundo para Infância e Adolescência
Fórum DCA	Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDDCA	Movimento de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MS	Ministério da Saúde
NUPESC	Núcleo de Pesquisa Estado, Sociedade e Cidadania
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas
PNBEM	Política Nacional de Bem-Estar do Menor
PPSS	Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
PUC/GO	Pontifícia Universidade Católica de Goiás
SAM	Serviço Nacional de Assistência ao Menor

SGDCA	Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UNICEF	Fundo das Nações Unidas Para a Infância

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Conselhos Tutelares: gênero.....	90
Figura 2: Nível de escolaridade dos conselheiros tutelares.....	91
Figura 3: Mandato como conselheiro.....	91
Figura 4: Participação em Movimentos Sociais.....	92
Figura 5: Condições de conservação e privacidade do espaço físico do CT.....	95
Figura 6: Concepção e conhecimento sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.....	98
Figura 7: Conhecimento e concepção sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.....	100
Figura 8: Incidência de casos de violência praticada contra a criança e o adolescente.....	103
Figura 9: Integração com as instituições governamentais e não-governamentais.....	106

LISTA DE TABELA

Tabela 1: Incidência de casos de violência e representatividade das categorias de violadores apresentados aos Conselhos Tutelares de Palmas-TO.....	103
--	-----

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).....	129
ANEXO B: Consentimento da Participação da Pessoa como Sujeito.....	134
ANEXO C: Questionário.....	135
ANEXO D: Roteiro de Entrevista.....	146

INTRODUÇÃO

Na contemporaneidade, faz-se necessário reafirmar que em uma sociedade que pretende orientar-se por princípios éticos e democráticos, a garantia da dignidade e da proteção integral às crianças e adolescentes deve ser prioridade absoluta. Contudo, sabe-se que não basta ter direitos de cidadania inscritos em lei. Para que esses direitos sejam efetivados, é preciso que a sociedade apresente demandas ao Estado, fazendo valer o que lhe é direito para que sejam garantidos em Lei. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990), no artigo 18, preconiza que “é dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor”. O ECA expressa atenção a demandas anteriores aos anos 1990 da sociedade brasileira, tendo em vista a superação das necessidades sociais básicas da criança e do adolescente e de sua família.

É importante destacar que, como opção pessoal e profissional, desde a década de 1990, desenvolvo ações voltadas para a defesa e proteção da população infanto-juvenil com direitos violados e/ou ameaçados. No período de 1999 a 2002, exerci a função de conselheira tutelar na Região Taquaralto, município de Palmas – TO. Essa função levou-me a escolher o curso superior de Serviço Social na busca de aprofundamento científico na área social, visto que é atribuição do Conselho Tutelar requisitar atendimentos na área do Serviço Social. Exerci, também a função de conselheira municipal no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e de conselheira estadual no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Atualmente, coordeno o Projeto Escola de Conselhos do Tocantins: núcleo de formação continuada de conselheiros tutelares e de direitos.

Esta dissertação expressa parte da minha trajetória acadêmica como estudante de graduação em Serviço Social, quando em 2005 realizei, como Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), um estudo investigativo¹ sobre a violência praticada contra a criança e o adolescente na cidade de Palmas-TO referente ao ano de 2004. Esse estudo ocorreu com base nas denúncias registradas no Conselho Tutelar (CT)

¹ O objetivo desse estudo, em 2005, foi identificar os índices de denúncias, as formas e expressões de violência mais frequentes e como era realizado o atendimento do Conselho Tutelar, no que diz respeito aos encaminhamentos feitos por parte deste órgão, para proteger as vítimas e responsabilizar os agressores tendo em vista o cumprimento dos direitos da população infanto-juvenil preconizados no Estatuto da Criança e Adolescente.

da Região Taquaralto que compreende dezoito bairros e dois distritos. Após a realização da pesquisa de campo, foi possível constatar que a violência contra a população infanto-juvenil, na cidade de Palmas, é uma realidade social e apresenta-se como uma grave problemática social, uma vez que foi identificado um número considerável de casos registrados no Conselho. Com base nos dados empíricos apresentados e fundamentados teoricamente, a constatação dessa realidade revelou como necessidade urgente dar continuidade à investigação nessa área.

Com base no exposto, optou-se por investigar, como objeto de estudo, a legitimidade social e política e a institucionalidade participativa das ações desenvolvidas pelos Conselhos Tutelares do município de Palmas-TO junto às crianças e aos adolescentes, vítimas da violência, no sentido de contribuir para assegurar proteção a esses segmentos, tendo em vista a garantia dos seus direitos instituídos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Definiu-se como recorte desse estudo o atendimento realizado pelo Conselho Tutelar junto às crianças e adolescentes vítimas de violência com base no artigo 98 do ECA, incisos de I a III que preconiza que as medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados, com base em três situações: I) por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, II) por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável e III) em razão da própria conduta da criança e do adolescente. Optou-se por trabalhar as situações relativas aos incisos I e II, especificamente, sobre a omissão do estado/sociedade e/ou abuso dos pais ou responsável.

O município de Palmas-TO conta, atualmente, com 4 (quatro) CTs, localizados nas seguintes regiões: Região Central, Região Norte, Região Sul I e Região Sul II. Este estudo ateve-se aos casos atendidos pelos CTs, nos anos de 2007 a 2009 e, nesse período, o município de Palmas-TO contava somente com 3 (três) CTs: Região Central, Região Sul I e Região Sul II. Este recorte temporal justifica-se por duas razões, a saber:

- a) até o ano de 2007 o município de Palmas -TO contava somente com dois Conselhos Tutelares: 1 na Região Central e 1 na Região de Taquaralto. Ainda em 2007, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) aprovou a criação de mais 1 Conselho Tutelar. Sendo assim, a gestão 2007 a 2009 passou a contar com três Conselhos Tutelares.

b) a Associação Tocantinense de Conselheiros Tutelares (ATCT) foi criada em 2004. No entanto, somente em 2007, essa instituição iniciou um processo intensivo de formação de conselheiros tutelares por meio do Projeto “Bons Conselhos”, com recursos da UNESCO. Assim, considera-se que os conselheiros tutelares da gestão 2007 a 2009 foram capacitados para exercer a função.

Apesar de o ECA completar 20 anos de promulgação em 2010 e ter instituído o Conselho Tutelar como órgão encarregado pela sociedade, de zelar pelos direitos da criança e do adolescente, atribuindo-lhe competências e atribuições legais, constata-se que ainda são escassas as produções científicas, em nível de pós-graduação *stricto sensu*, sobre a função social e política desses Conselhos. Nesses termos, entende-se como social e cientificamente relevante a temática ora apresentada em face da grave problemática social abordada.

A pesquisa realizada por esta dissertação atendeu às normas da Resolução 196/96 do Ministério da Saúde – MS, as quais incorporam, sob a ótica do indivíduo e da coletividade, os quatro referenciais básicos da bioética: autonomia, não maleficência, beneficência e justiça, visando assegurar os direitos e deveres que dizem respeito à comunidade científica e aos sujeitos que participaram da pesquisa.

Ainda como exigência da Resolução 196/96, as informações obtidas por meio dos questionários e das entrevistas foram analisadas, sistematizadas e incorporadas a esta dissertação de mestrado, após o parecer consubstanciado do Comitê de Ética (CEP/PUC-GO) e a devida autorização dos entrevistados por meio da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). (Anexo A).

Esta dissertação parte da premissa que a problemática social que envolve as distintas expressões de violência contra a infância e adolescência requer prioridade e atenção especial de todos os setores e profissionais que atuam nessa área, na perspectiva da conquista, ampliação e consolidação dos direitos sociais por se tratar de sujeitos detentores de direitos e, sobretudo, de pessoas indefesas que estão em condição peculiar de desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social. Dentre esses profissionais, encontra-se o(a) assistente social, que tem como compromisso precípua a defesa intransigente dos direitos humanos, em especial, das classes que se encontram em risco social e pessoal em distintas situações de vulnerabilidade social.

A problemática da violência contra a criança e o adolescente tem gerado indignação e um grande desconforto coletivo, bem como o crescimento de estudos e pesquisas sobre esta complexa e desafiadora questão, ocupando um espaço relevante no imaginário social e coletivo da sociedade contemporânea. No Brasil, registros históricos confirmam que desde o seu descobrimento a criança e o adolescente foram objetos de distintas formas de arbitrariedade, como: exploração, negligência, opressão, crueldade e violência. Porém, no final dos anos 1980, após árduas lutas de segmentos organizados da sociedade civil, a área da infância e adolescência alcançou reconhecimento jurídico e social no contexto nacional como área que deveria merecer atenção e proteção integral diferenciada com a inserção do Artigo 227 na Constituição Federal de 1988.

Na perspectiva de contribuir para o reconhecimento e fortalecimento dos direitos da população infanto-juvenil, esses segmentos da sociedade brasileira passaram a lutar incansavelmente pela regulamentação do artigo 227 que culminou na elaboração e aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei 8.069 de 13 de julho de 1990) que tem como princípio norteador a Doutrina da Proteção Integral². O maior desafio, na atualidade, é fazer com que os direitos assegurados na Carta Magna do país e no ECA sejam efetivados na prática, por meio da ação do Estado e da sociedade civil, para proteger crianças e adolescentes de toda forma de violência. O ECA instituiu o Conselho Tutelar e atribuiu-lhe competências e atribuições específicas para assegurar ao conjunto da população infanto-juvenil os direitos garantidos em lei. O Conselho Tutelar compõe o Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), que foi instituído pelo ECA como um mecanismo de exigibilidade dos direitos assegurados em lei. Esse Sistema atua em três eixos distintos: da promoção, da defesa e do controle social.

À luz dos princípios e diretrizes do ECA, os CTs passaram a assumir relevante papel social e político na defesa e proteção das crianças e dos adolescentes que têm seus direitos ameaçados e/ou violados. Contudo, entende-se

²Esse princípio foi aprovado por unanimidade na “Convenção Internacional sobre os Direitos da criança”, pela Assembléia Geral das Nações Unidas em sessão de 20 de novembro de 1989, o qual reconhece que a infância necessita de prioridade absoluta e de proteção especial que deve prevalecer nas tomadas de decisões de ajustes econômicos e os seus direitos fundamentais devem ser universalmente salvaguardados (PEREIRA, 1996, p. 25-26).

que os direitos são resultantes de construções históricas que demandam lutas e ações estratégicas.

No Município de Palmas-TO, a atuação social e política dos CTs tem se mostrado imprescindível no enfrentamento da violência praticada contra a população infanto-juvenil, no sentido de protegê-la. Com base nesse conjunto de razões, esta dissertação adotou como objeto de investigação a legitimidade social e política e a institucionalidade participativa dos Conselhos Tutelares do município de Palmas-TO (gestão 2007 a 2009), mediante a efetividade de suas ações junto às crianças e aos adolescentes vítimas de violência.

Espera-se que este estudo contribua no sentido de apontar elementos teóricos e metodológicos, embasados empiricamente, que possam subsidiar propostas atuais e futuras de intervenções no combate a essa grave problemática social na cidade de Palmas ao se buscar como ação estratégica, permanente articulação em rede envolvendo diferentes órgãos na formação continuada dos conselheiros tutelares. Acredita-se que mediante a atuação de um Conselho Tutelar revestido de autoridade legal e, sobretudo, consciente de sua função social e política, como guardião dos direitos desses segmentos, as crianças e adolescentes palmenses terão melhores condições de serem protegidas e de terem seus direitos assegurados.

A discussão acerca das distintas expressões de violência praticada contra a população infanto-juvenil vem sendo alvo de acirrados debates na sociedade contemporânea e tem como *locus* predominante o espaço da família. Essa violência, contraditoriamente, tem sido praticada, em sua maioria, pelos pais ou pessoas mais próximas, que se sentem, conscientes ou não, com o direito de utilizar-se da violência como forma de “educar” e/ou de se “apropriar” de suas crianças e adolescentes.

Ressalta-se que do ponto de vista sócio-cultural, o papel da família concernente à educação dos filhos, como espaço privado, por muito tempo foi motivo de não interferência ou questionamento por se tratar de uma instituição que sempre foi vista como um santuário (intocável e inquestionável), em que ninguém tinha o direito de intervir.

No geral, para o senso comum, o conceito que se tem dos pais é de que são, por excelência, protetores e guardiões de seus filhos, e toda atitude tomada pelos mesmos é sempre justificada como sendo para o bem e para a proteção da criança e do adolescente. Porém, o que se percebe é que “[...] é frequente o abuso de poder

dos pais que deviam atuar como “protetores” acima de tudo, e não o fazem” (PEREIRA, 1996, p.03).

O ECA, em seu artigo 4º, estabelece que à família, ao Estado e à sociedade cabem o zelo, defesa e garantia dos direitos constitucionais e estatutários que são necessários para o crescimento sadio e digno da criança e do adolescente.

No artigo 5º, o ECA determina que “nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei, qualquer atentado, por omissão, aos seus direitos fundamentais”. O artigo 5º é reforçado pelo artigo 18 ao preconizar que “é dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor”. No artigo 13, o ECA determina que “os casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente serão, obrigatoriamente, comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade sem prejuízo de outras providências legais”. O ECA, no artigo 131, estabelece que o Conselho Tutelar é o órgão encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nessa Lei.

No Brasil, constata-se que mesmo com os direitos da criança e do adolescente assegurados em lei (ECA), esses segmentos ainda são vítimas de violência praticada por familiares, pelo Estado e/ou pela sociedade. Quando há ameaça e/ou violação desses direitos, o ente representante da família, da sociedade ou do Estado deve ser responsabilizado por ação ou omissão dos direitos assegurados em lei. A premissa básica é que os direitos da criança e do adolescente, assegurados pela Constituição Federal de 1988 e pelo ECA, são soberanos e não podem ser violados ou ameaçados.

Apesar das pesquisas anteriores sobre a realidade social do município de Palmas-TO confirmarem a continuidade da problemática da violência, pode-se afirmar, que com a homologação do ECA, surgiu um novo tempo para a área da infância e adolescência. Com a mudança nos fundamentos da doutrina jurídica - *de situação irregular para a de proteção integral* - foi retirada do Juiz de Menores – agora Juiz da Infância e Juventude - a exclusividade do atendimento de questões concernentes à população infanto-juvenil e suas famílias. No contexto dessas mudanças, outro ator entrou em cena para atuar na defesa, proteção e garantia dos direitos assegurados pela referida lei, os Conselhos Tutelares. O ECA atribuiu, de

forma inovadora, ao Conselho Tutelar responsabilidade social e política, revestindo-o de autoridade legal, com competências e atribuições específicas para zelar pelos direitos da criança e do adolescente assegurados em lei. A sociedade civil foi chamada a atuar por meio do exercício da democracia direta, adotando como fundamento de suas ações o princípio da democracia participativa³.

O Conselho Tutelar é representado por pessoas da comunidade que são eleitas por meio do voto da própria comunidade. Com a homologação do ECA, essa instância passou a integrar definitivamente o conjunto de instituições brasileiras que atuam com vistas ao cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Esses Conselhos têm autoridade legal para desempenhar as atribuições que lhes são confiadas pela lei para exercer funções públicas de caráter administrativo e de natureza social. São considerados órgãos que têm como prerrogativa contribuir para a exigibilidade dos direitos estabelecidos no ECA. Nesses termos, para promover de forma legal e com efetividade suas próprias ações, os CTs precisam ter claro suas competências e atribuições visando atribuir à sua atuação legitimidade social, política e institucional para, de fato, cumprirem com sua função de zeladores de direitos. Trata-se de uma instituição que tem como principal função acolher queixas e/ou denúncias que constituam ameaça ou violação aos direitos da criança e do adolescente.

Considera-se que o Conselho Tutelar é, indiscutivelmente, um órgão de relevância social e pública, com possibilidade de atuar de forma a oferecer à sociedade um atendimento qualificado, visando a proteção integral de todas as crianças e adolescentes que têm seus direitos ameaçados e/ou violados. Para tanto, se faz necessário que o Conselho Tutelar, por meio do legítimo exercício e de ações estratégicas baseadas no princípio da democracia participativa, desenvolva atendimento direto, no âmbito da prevenção e, ainda, de articulação com os demais órgãos que compõem o Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA).

Com base no exposto, algumas questões centrais tornaram-se relevantes para este estudo, a saber:

³ O conceito de democracia participativa, que orienta esse estudo, refere-se ao efetivo exercício da participação, pautado na ética da responsabilidade pública e da democratização da relação Estado e sociedade, público e privado e direito e política social (VIANA, 2007).

- ✓ Até que ponto as ações desenvolvidas pelos Conselhos Tutelares de Palmas-TO, no período de 2007 a 2009, (considerando as competências e atribuições legais que lhes foram atribuídos pelo ECA), têm contribuído efetivamente para proteger as crianças e adolescentes vítimas de violência?
- ✓ Até que ponto as ações implementadas pelos CTs, em Palmas-TO têm força social, política e institucional para fortalecer e socializar a cultura do direito e da participação como parâmetros universais pautados na ética do interesse comum e da responsabilidade pública?
- ✓ As ações de articulação com os demais órgãos que compõem o Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente têm sido uma prática regular e efetiva dos Conselhos Tutelares, como ação estratégica de enfrentamento da violência praticada contra a criança e o adolescente no município de Palmas-TO?
- ✓ Estariam os Conselhos Tutelares do município de Palmas-TO potencialmente habilitados a responder aos desafios contemporâneos, ao partilhar espaços de deliberação sobre estratégias e mecanismos de proteção social às crianças e aos adolescentes vítimas de violência?

Diante dessas questões foi levado em consideração, a influência de fatores macro societários e de valores éticos, políticos e culturais, de cunho patrimonialista e conservador, de orientação neoliberal, uma vez que constituem importantes mediações que interferem na legitimidade social e política e na institucionalidade participativa das ações desenvolvidas pelos CTs do município de Palmas-TO, tendo em vista a proteção das crianças e dos adolescentes vítimas de violência.

Constitui-se como objetivo geral desta dissertação, identificar o grau de legitimidade social e política e de institucionalidade participativa dos Conselhos Tutelares do município de Palmas-TO (gestão 2007 a 2009), por meio da análise da efetividade de suas ações junto às crianças e aos adolescentes vítimas de violência. Os objetivos específicos são:

1. Analisar, com base na história social da criança, no Brasil, as lutas e conquistas após a passagem da doutrina da situação irregular para a de proteção integral, nos marcos da Constituição Federal de 1988 e do ECA (1990), que incluiu o segmento dos adolescentes.

2. Analisar o fenômeno estrutural da violência praticada contra a criança e o adolescente como expressão da questão social com foco na análise da família como *locus* predominante dessa expressão de violência.
3. Identificar o alcance social das ações de articulação e prevenção tomadas pelos Conselhos Tutelares, mediante análise de seu perfil, estrutura, desempenho e gestão, tendo em vista romper com o ciclo da violência no município.
4. Identificar as estratégias de articulação desenvolvidas pelos conselheiros junto aos demais órgãos que compõem o Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente, tendo em vista a efetividade de seu atendimento.

Com base nessas constatações, foi possível chegar às seguintes hipóteses orientadoras da investigação:

- a) a natureza das ações desenvolvidas pelos CTs do município de Palmas-TO, ao invés de assegurar sua legitimidade social e política, por meio de uma institucionalidade participativa baseada em uma gestão democrática, compartilhada e descentralizada, atualiza e fortalece práticas conservadoras de perfil patrimonialista e assistencialista no trato à problemática da infância e adolescência vítima de violência, além de potencializar os efeitos da cultura da impunidade aos seus agressores;
- b) há indícios de que a ausência de canais efetivos de intervenção em rede e a frágil articulação existente entre os CTs do município de Palmas-TO e os atores institucionais que compõem o SGDCA têm influenciado na baixa potencialização da habilidade em responder às demandas societárias e para a redução da legitimidade social, política e institucional dos CTs junto à sociedade palmense e às famílias das crianças e dos adolescentes vítimas de violência.

Vinculada a essas duas suposições adotou-se como questão de partida deste estudo: não seria a influência de fatores macroestruturais e de valores éticos, políticos e culturais de caráter conservador e patrimonialista, de orientação neoliberal, elementos determinantes e reveladores da baixa legitimidade social, política e institucional das ações desenvolvidas pelos CTs no município de Palmas-TO (gestão 2007 a 2009).

A revisão bibliográfica feita nesta dissertação possibilitou a identificação de um quadro teórico de referência, em que se destacam as reflexões de autores nacionais e internacionais, como: Andrade (2002); Marcílio (2003); Azevedo (2000); Costa (2002); Costa (2006); Faleiros (1998); Pereira (1996); Gonh (2003); Rizinni e Pilotti, (2009); Mendes e Matos (2009); Silva (2002); Deslandes (1997); Carvalho e Almeida (2003); Sousa (2001); Beserra, Corrêa e Guimarães (2002); Veronese (1997); Bruschini (2000); Ribeiro (1999); Szymanski (2002); Sêda (2001); Porto (2001); Carvalho (2001); Bóron (1999); Viana (2007, 2010); Guerra (2008); Júnior (2005); Alencar (2005).

Metodologia: método e procedimentos

Este estudo investigativo foi desenvolvido junto aos três Conselhos Tutelares do município de Palmas-TO, situados nas regiões: Central, Sul I e Sul II e vinculados à gestão que corresponde ao período de 2007 a 2009. Utilizou-se como aporte metodológico o método dialético histórico-estrutural⁴, por entender que esse método possibilita acessar as mediações e contradições que determinam o objeto em sua imediaticidade para se chegar à totalidade pretendida (concreto pensado), por meio de uma abordagem sócio-histórica e estrutural do fenômeno investigado.

Objetivou-se, por meio de uma abordagem de caráter quantiquantitativo, analisar as ações realizadas pelos Conselhos Tutelares para proteger e defender as crianças e adolescente vítimas de violência com vistas à efetivação dos direitos preconizados pelo ECA.

Do ponto de vista ético, a pesquisa realizada teve caráter exploratório⁵ com vistas à obtenção de informações acerca do objeto pesquisado. Foram realizadas, além da revisão geral da literatura especializada, pesquisa bibliográfica, de campo e documental. Para atender as finalidades desta investigação, foram utilizados os

⁴ Este método considera “[...] o objeto em seu desenvolvimento, em seu movimento próprio e em sua transformação. Não há verdades abstratas, pois elas são sempre realidades concretas” (BARROS e LEHFELD, 1999, p.53).

⁵ “[...] Implica o reconhecimento visual do local, consulta a documentos diversos e, sobretudo, a discussão com representantes das categorias sociais envolvidas na pesquisa” (GIL, 1991, p.127).

seguintes instrumentos e técnicas para a coleta de dados: análise de documentos (relatórios), aplicação de questionários e roteiro de entrevista semiestruturadas⁶.

Considerando que cada Conselho Tutelar é composto por 5 (cinco) membros atuantes, a pesquisa contou com um universo de 15 (quinze) conselheiros. Como critério de amostragem foram aplicados questionários com questões fechadas de múltipla escolha com 3 (três) conselheiros tutelares de cada Conselho, totalizando 9 (nove) conselheiros. Analisou-se as ações de prevenção e articulação adotadas por esses conselheiros no enfrentamento à violência praticada contra a criança e o adolescente em sua respectiva região. Para a aplicação do questionário com os nove conselheiros, levou-se em consideração os seguintes *critérios de inclusão*: ser conselheiro (gestão 2007 a 2009), ser presidente ou vice-presidente do Conselho e/ou conselheiro indicado pelo colegiado.

Como fonte documental, foram analisados relatórios anuais sobre as principais demandas atendidas pelos 3 (três) Conselhos, tendo em vista levantar dados acerca da natureza e da regularidade das demandas apresentadas aos CTs, sobre violência. Na seleção dos relatórios, considerou-se o seguinte *critério*: relatórios expedidos anualmente em cada Conselho, respectivamente, nos anos 2007, 2008 e 2009. No total somaram 3 (três) relatórios por Conselho, portanto, analisou-se o total de 9 (nove) relatórios.

Todos os dados empíricos coletados foram disponibilizados pelos CTs, após assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Esses relatórios foram solicitados previamente pela pesquisadora responsável e precedidos da assinatura dos colaboradores da pesquisa no TCLE. Os dados coletados foram agrupados conforme o assunto abordado, e as demandas similares foram sistematizadas e organizadas com base em sua natureza e especificidades.

Objetivando apreender a visão de profissionais, representantes de instituições e de gestores que atuam diretamente com os Conselhos Tutelares no Estado do Tocantins e no município de Palmas, foram entrevistados gestores e/ou assessores dos seguintes órgãos públicos: um representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego de Palmas, um representante do Ministério Público Estadual, um representante da Associação Tocantinense de

⁶ “[...] o pesquisador por meio de uma conversa amigável com o entrevistado busca levantar dados que possam ser utilizados em análise quantitativa e qualitativa, selecionando-se os aspectos mais relevantes do problema de pesquisa” (BARROS e LEHFELD, 1990, p.81).

Conselheiros Tutelares, um representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA), um representante do Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e um representante do Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, totalizando 6 (seis) entrevistas com gestores. Esses dados foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas. Foram agrupados e analisados com base do enunciado do objeto da pesquisa.

Para fins de caracterização geral do perfil socioeconômico e cultural dos conselheiros, priorizou-se aspectos relativos à identificação (quem são), condições de trabalho e nível de representatividade social. Objetivou-se, ainda, a identificação da capacitação teórica e técnica dos conselheiros: nível de escolaridade (formação e capacitação técnica), localização geográfica do Conselho (onde atua, bairro/região e sua área de abrangência da atuação), sua vinculação a instituições públicas ou privadas e/ou a entidades e a carga horária disponível para a atuação.

Em relação ao levantamento de dados acerca do atendimento às principais demandas de violência, apresentadas aos CTs, foram investigados os maiores índices de casos registrados, com foco no contexto de violência. Investigou-se a frequência e regularidade das ações de articulação e prevenção desenvolvidas pelos respectivos Conselhos como forma de enfrentamento das situações de violência praticada contra a criança e o adolescente.

Ao final da pesquisa, todos os dados foram agrupados e tabulados e os resultados estão apresentados em forma de gráficos, tabelas e /ou ilustrações no texto, conforme natureza, assuntos de interesse e categorias teórico-analíticas. Como critério adotado na análise teórica dos dados empíricos, foram privilegiados os maiores índices em relação a recorrências, discrepâncias, regularidades e relevância social dos dados coletados e acessados.

No decorrer dos processos de grupalização e de tabulação dos dados, foram feitos os recortes por assuntos de interesse, levando em consideração o objeto, as hipóteses orientadoras da pesquisa e os objetivos geral e específicos.

Quanto às categorias de análise, a fundamentação teórica foi incorporada à análise dos dados empíricos, em atenção à orientação metodológica da área de Serviço Social, qual seja, de articulação entre história, teoria e método, de forma concomitante. Buscou-se evitar a fragmentação e a dicotomia entre o conteúdo do projeto de pesquisa, o material empírico e a exposição do objeto no momento da análise propriamente dita, ou seja, na relação teoria e empiria, por entender que esse

movimento é que qualifica e caracteriza a excelência da pesquisa e a distingue de um mero levantamento de dados.

No momento da análise teórico-empírica, levou-se em consideração os dados qualitativos e a regularidade registrada nas falas dos entrevistados em relação aos valores e costumes, bem como o sentido e o significado atribuído ao que falam. Em síntese, foram privilegiados nesta análise aspectos tais como: concepção, representação social, valores éticos, cívicos e de cidadania, história e inserção no contexto mais geral, dentre outros.

A conclusão da pesquisa subsidiou a elaboração desta dissertação apresentada ao Mestrado em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/SER), com o intuito de contribuir para o aprofundamento desse debate. O projeto de pesquisa, ao passar pelo Comitê de Ética da PUC/GO, apresentou os seguintes critérios de inclusão e exclusão dos colaboradores da pesquisa:

a) os critérios de inclusão dos sujeitos foram: ser conselheiro tutelar no Município de Palmas – TO, membro da gestão 2007 a 2009, ser presidente ou vice-presidente do respectivo Conselho Tutelar e/ou ser conselheiro indicado pelo colegiado.

b) como critérios de exclusão não participaram deste estudo, os ex-conselheiros tutelares do município de Palmas, representantes de gestões anteriores ao período de 2007 a 2009, os conselheiros tutelares membros da gestão 2007 a 2009, mas que não ocupam o cargo de presidente ou vice-presidente do Conselho. Outro critério de exclusão refere-se aos conselheiros que não foram indicados pelo colegiado.

Em relação aos riscos e benefícios resultantes da participação dos sujeitos na pesquisa, ressalta-se que essa investigação foi planejada de forma a não trazer complicação de qualquer natureza aos respectivos sujeitos colaboradores envolvidos na pesquisa, seja de ordem legal, trabalhista, previdenciária, situação vexatória ou de constrangimento, que pudesse prejudicá-los. Com base em afirmação anterior, os procedimentos adotados na pesquisa obedeceram aos Critérios da Ética em Pesquisa com Seres Humanos, conforme Resolução nº 196/96, do Conselho Nacional de Saúde (CNS/CEP) e teve como referência o respeito à dignidade humana dos sujeitos diretamente envolvidos. No entanto, previu-se que no caso de qualquer situação de desconforto, mal estar, ou imprevistos no decorrer da participação na pesquisa, o sujeito colaborador seria encaminhado ao Centro Estadual de Defesa dos Direitos da

Criança do Tocantins- CEDECA Glória de Ivone, para eventual acompanhamento psicológico.

Entendeu-se como benefício direto da pesquisa aos conselheiros tutelares, na condição de colaboradores, a possibilidade de potencialização da legitimidade social, política e institucional de suas ações, com vistas a cumprir, com excelência, suas competências e atribuições legais para o exercício pleno de sua missão de guardião dos direitos preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), além de fortalecer e difundir, no município, uma nova dimensão sócio-educativa fundada na cultura dos direitos.

Os resultados da pesquisa serão apresentados por meio de publicação impressa e em CD Room. Poderão ser debatidos em reunião do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Palmas (CMDCA-Pa), nas Conferências Municipais e Estaduais da Criança e Adolescente e nos Conselhos Tutelares. Poderão, ainda, ser apresentados para entidades que atuam em defesa dos direitos da criança e adolescente, bem como, em unidades acadêmicas dos cursos de áreas afins.

Será disponibilizada uma cópia do trabalho em CD Room aos CTs de Palmas - TO, ao Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, à Secretaria Municipal de Assistência Social de Palmas-TO, ao Ministério Público Estadual, à Associação Tocantinense de Conselheiros Tutelares, ao Fórum DCA e ao Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDECA Glória de Ivone).

A divulgação dos resultados será feita mediante apresentação oral em congressos, seminários, simpósios, conferências na área e outros eventos. A propriedade do trabalho final é da autora que, por ser aluna do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social/PPSS, na Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO), disponibilizará a presente dissertação para fins de pesquisas acadêmico-científicas e estudos afins. Os resultados da pesquisa ficarão disponíveis no PPSS/NUPESC-PUC/GO, na Biblioteca Central da PUC Goiás, e nos CTs do município de Palmas-TO. Após cinco anos arquivados, os instrumentos utilizados na coleta de dados serão incinerados.

Esta dissertação está organizada em três capítulos. O primeiro apresenta uma contextualização histórica sobre a emergência da questão da infância no Brasil, desde o período Colonial até a década de 1990, incluindo análise sobre os avanços sociais com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente- (ECA, 1990). Nesta

análise objetiva-se compreender os efeitos do processo histórico da passagem do atendimento dispensado à população infanto-juvenil como *objeto de intervenção* por parte do Estado e da sociedade para a condição de *sujeitos de direitos* exigíveis legalmente, considerando que as políticas públicas e legislações que antecederam o ECA reconheciam a criança e o adolescente apenas como objetos de intervenção e de medidas punitivas. Os extintos Códigos de Menores, norteados pela Doutrina da Situação Irregular, restringiam-se à concepção de criança e adolescente a menores em situação irregular ressaltando suas condições de carentes, abandonados, inadaptados e/ou delinquentes. Privilegia-se nesse capítulo a análise sobre a participação decisiva da sociedade civil na luta pelos direitos da população infanto-juvenil (anos 1980) que resultou na conquista do artigo 227 da Constituição Federal de 1988 que, posteriormente, foi regulamentado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (1990), rompendo definitivamente com a doutrina da Situação Irregular, inscrita nos extintos Códigos de Menores, ao adotar a doutrina sociojurídica da Proteção Integral, referendada pelas Nações Unidas. Esta doutrina defende a criança e o adolescente como pessoa em condição peculiar de desenvolvimento e como sujeito de direitos. Por essa razão devem ser tratados como prioridade absoluta. Destaca-se ainda, a análise sobre o papel do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) que foi instituído para exigir o cumprimento dos direitos assegurados pelo ECA. Este Sistema de Garantia compreende três grandes eixos: da promoção, da defesa e do controle social. É acionado sempre que os direitos assegurados na Constituição Federal de 1988 e no ECA para o conjunto da população infanto-juvenil forem ameaçados e/ou violados.

O segundo capítulo apresenta as reflexões desenvolvidas sobre o papel e competências do Conselho Tutelar (perfil, estrutura, desempenho e gestão) na defesa e proteção dos direitos da criança e do adolescente como órgão encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos assegurados pelo ECA. Problematiza a discussão sobre a violência praticada contra a criança e o adolescente como um problema social que atinge todas as classes sociais. São caracterizados e categorizados neste capítulo os tipos de violência mais recorrentes, como: violência física, negligência, maus-tratos psicológicos e violência sexual. Este capítulo ressalta a análise da família como *locus* predominante da violência praticada pelos pais ou pessoas mais próximas como forma e sob a justificativa de “educar” as crianças. Nesta abordagem a família é considerada em seu desenho e em sua dinâmica

estrutural, em constante transformação, com base nos diversos modelos e conceitos que lhes são atribuídos pela sociedade contemporânea. A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabelecem que à família, ao Estado e à sociedade em geral cabe o zelo, defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente. Contudo, quando há ameaça e/ou violação desses direitos, a lei determina que o ente responsável seja responsabilizado por ação ou omissão.

O terceiro capítulo apresenta uma abordagem teórico-conceitual e histórica das categorias teórico-analíticas: cidadania, proteção social e democracia participativa, por subsidiarem as reflexões teóricas, embasadas empiricamente, acerca dos resultados obtidos mediante a realização da pesquisa sobre a legitimidade social, política e institucional dos CTs junto às crianças e adolescentes vítimas de violência no município de Palmas-TO. Analisa-se, nesse capítulo, as estratégias de articulação desenvolvidas pelos conselheiros junto aos demais órgãos que compõem o Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente, tendo em vista a efetividade de seu atendimento, na perspectiva de construção de uma institucionalidade participativa e de uma cultura do direito no campo específico da problemática da violência praticada contra a criança e o adolescente.

CAPÍTULO I

HISTÓRIA SOCIAL DA CRIANÇA NO BRASIL: DE OBJETO DE INTERVENÇÃO A SUJEITO DE DIREITO

“O maior patrimônio de uma nação é o seu povo e o maior patrimônio de um povo são suas crianças e adolescentes”.

Tancredo Neves

Abordar a história social da criança no Brasil implica fazer um breve resgate histórico sobre a emergência da questão da criança no país desde o período colonial (anos 1500), tendo em vista conhecer as transformações que aconteceram para então compreender como ocorreu historicamente a passagem do tratamento dispensado à criança como *objeto de intervenção* por parte do Estado e da família para o atendimento dispensado a essa população como *sujeito de direitos* a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e do o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990).

Nessa perspectiva analítica serão abordadas as situações envolvendo as crianças abandonadas, escravas e expostas, designadas, àquela época, como “menores” e vistas como o principal alvo de preocupação dos filantropos, políticos e juristas. Esses atores sociais criaram leis e políticas que restringiam suas ações ao considerarem apenas a criança e o adolescente em situação irregular como *objeto de intervenção* por parte do Estado. Ressalta-se, também, a luta da sociedade civil para assegurar, na Constituição Federal de 1988, os direitos da criança e do adolescente rompendo definitivamente com os Códigos de Menores. Serão destacados os aspectos relevantes do ECA, sustentado pelos princípios da Doutrina da Proteção Integral, preconizados pelas Nações Unidas, ao introduzir na sociedade brasileira uma nova concepção de criança e de adolescente vistos como *sujeitos de direitos*, como prioridade absoluta. Indiscutivelmente um grande avanço na consolidação da cidadania social desses segmentos.

1.1 A emergência da questão da criança no Brasil

No Brasil o tratamento dispensado pelo Estado brasileiro à política social referente à atenção e garantia dos direitos da criança e do adolescente passou por

constantes transformações. Neste capítulo, ainda que brevemente, são contextualizadas em seu processo histórico para se apreender os avanços conquistados na contemporaneidade, na área da infância e da adolescência.

Ainda no período Colonial, a política social adotada no Brasil para atender questões que envolviam crianças, restringia-se à chamada Roda dos Expostos, que segundo Marcílio (2003), “[...] foi uma das instituições brasileiras de mais longa vida, sobrevivendo aos três grandes regimes de nossa história” (p. 53), colonial, imperial e republicano. Esse sistema de rodas tem sua gênese na Europa medieval e era de cunho missionário, tendo como alvo a assistência sob a égide da caridade. Nesse sentido, Marcílio (2003) afirma que

O sistema de rodas de expostos foi inventado [...] para garantir o anonimato do expositor e assim estimulá-lo a levar o bebê que não desejava para a roda em lugar de abandoná-lo pelos caminhos, bosque, lixo, porta de igrejas ou casas de família, como era o costume na falta de outra opção (p. 54).

A Roda dos Expostos foi criada, sobretudo, para diminuir o índice de abandono de crianças nas ruas uma vez que garantia o anonimato dos responsáveis. Nessa época, era comum as mães abandonarem seus filhos, devido à condição de mães solteiras e de não terem o apoio do Estado da família e da sociedade. Assim, ao invés de abandonar as crianças nas ruas, as mães ou familiares as deixavam na Roda dos Expostos⁷. Arantes aponta alguns motivos que justificavam o abandono dessas crianças na Roda:

[...] para que os senhores pudessem alugar as escravas como amas-de-leite; para proteger a honra das famílias, escondendo o fruto de amores considerados ilícitos; para evitar ônus da criação dos filhos das escravas, em idade ainda não produtiva; pela esperança que tinham as escravas de que seus filhos se tornassem livres, entregando-os à Roda, ou apenas para que os recém-nascidos tivessem um enterro digno, já que muitos eram expostos mortos ou adomecidos [...] (2009, p. 178).

Segundo Rizzine (2009), a Política de Rodas fundamentava-se na ideologia ocidental cristã e estava voltada somente para o recolhimento das crianças órfãs e expostas, ao afirmar que “a responsabilidade de zelar pelos expostos era nitidamente da igreja, que para tanto contava com subsídios provenientes dos cofres públicos” (p. 101). A igreja católica por sua vez desenvolvia um trabalho social, de

⁷ A Roda dos Expostos era um cilindro oco de madeira, giratório, em que as crianças rejeitadas eram colocadas. Essas Rodas eram instaladas nos muros das construções de famílias abastadas, conventos ou instituições públicas.

cunho assistencialista e caritativo com a finalidade de reduzir o índice de mortalidade infantil por abandono. Entretanto, as estatísticas revelam que a mortalidade infantil continuou elevada mesmo no contexto da Roda dos Expostos, como mostra os números da Roda do Rio de Janeiro que alcançou um índice de 70% nos anos de 1852 e 1853 (Rizzini apud Teixeira 2009, p. 107). A Roda dos Expostos no Rio de Janeiro acolheu, no período de 1738 a 1850, 47.255 crianças conforme dados dos Relatórios do Império apresentados por Arantes (2009, p. 177).

No Brasil, durante toda a história do sistema de Rodas, foram criadas 13 instituições de acolhimento. As três primeiras emergiram no século XVIII, uma na cidade de Salvador (1726), a segunda no Rio de Janeiro (1738) e a terceira em Recife, (1789). Essa modalidade de política social teve vida longa no país, permaneceu em São Paulo até 1948, sendo extinta definitivamente em 1950.

Em conformidade com Marcílio (2003), para extinguir a política das Rodas de Expostos no Brasil, contou-se com o apoio e a adesão dos juristas que começaram uma mobilização em prol da elaboração de leis que protegessem as crianças abandonadas. Objetivava-se, também, corrigir os problemas sociais concernentes à adolescência infratora que, naquela época, já incomodava a sociedade. A atuação dos juristas na área da criança e do adolescente foi decisiva e será discutida oportunamente nesta dissertação (p. ??).

A primeira legislação específica a tratar de assuntos envolvendo crianças foi a Constituinte Federal de 1825, que enfocava a situação das crianças negras. A referida Lei assegurava, em linhas gerais, o direito da mãe (escrava) de ter um mês de resguardo e, no decorrer de um ano, após o parto, trabalhar com o filho ao seu lado. Contudo, essa atenção para com a mãe e com a criança negra tinha uma finalidade que não era a defesa do direito da criança, pois [...] “o que se pretendia era zelar por aquela que constituiria em breve força de trabalho gratuito: o escravo” (Veronese 1997, p.10).

Em 1871, passadas cinco décadas, iniciou-se no Brasil, o movimento em defesa da abolição da escravatura, sendo decretada a Lei do Ventre Livre. Essa Lei garantia uma indenização por parte do Estado aos proprietários de escravos para que libertassem as crianças negras. É importante ressaltar que

[...] tal liberdade estava condicionada à vontade do Senhor, à medida que este, ao criá-lo até os 8 anos de idade, adquiria o direito de usufruir de seu

trabalho até que completasse 21 anos, ou então entregá-lo ao Estado, recebendo, neste caso uma indenização” (Rizzini 2009, p. 103).

Percebe-se que com a Lei do Ventre Livre, os legisladores buscaram garantir, sobretudo, os interesses dos Senhores, uma vez que a criança “livre” tinha que permanecer ao lado de seus pais escravos. Essa condição de dependência gerava um vínculo de dívida para com os Senhores que eram pagas com o trabalho, perpetuando o ciclo da dependência e da subordinação dos escravos.

Em 1888, após 17 anos de vigência da Lei do Ventre Livre, foi decretada a abolição dos escravos, mediante a Lei Áurea, que extinguiu um sistema escravagista que perdurou por mais de um século no Brasil. De acordo com Rizzini (2009), todos os passos dados com vistas à abolição da escravatura foram de grande importância, no sentido de que [...] “crianças, cujos destinos eram traçados no âmbito restrito das famílias de seus donos, tornar-se-iam objeto de responsabilidade e preocupação por parte do governo” (p. 104). Conclui-se que as primeiras legislações brasileiras a tratar de questões afetas à criança, especificamente à criança negra, mostraram a preocupação do Estado em garantir direitos. Entretanto, esses direitos ficaram submetidos à vontade dos Senhores. Assim, o tratamento dispensado à aplicação das legislações em questão sempre tratou a criança com *objeto de intervenção* estatal, de forma tutelada.

Com a Proclamação da República, em 1889, predominou a omissão do Estado e a infância abandonada passou a ser preocupação de higienistas e filantropos que, “preocupados com a saúde da espécie e com a preservação da raça humana, propunham uma intervenção no meio ambiente, nas condições higiênicas das instituições e das famílias” (Faleiros, 1995, p. 21). Os médicos, preocupados com a mortalidade infantil, sugeriram a inspeção escolar e a criação de creches em substituição às Rodas dos Expostos.

Os “menores” infratores em situação irregular continuaram sendo objeto de preocupação dos juristas, advogados e desembargadores que propuseram a criação dos tribunais especiais e casas correcionais para atendê-los. Em 1902, o Congresso Nacional começou a discutir a situação dos “menores” abandonados e delinquentes, incluindo-a em sua agenda. Em 1923, foi autorizada a criação do primeiro Juizado de Menores. Somente no início do século XX, os juristas passaram a ser os principais protagonistas desse movimento com a criação do Código de Menores de

1927 (Lei nº 17.943) que foi reformulado em 1979 (Lei nº 6.698). Os Códigos de Menores serão trabalhados em uma sessão específica deste capítulo.

Na década de 30, começou a era Vargas e o Estado Novo implementou políticas públicas para os “menores” com base em um paradigma correccional repressivo, pois as questões envolvendo esse segmento eram tratadas como caso de polícia. Vargas fez um apelo nacional defendendo os interesses desse segmento com o seguinte discurso “nenhuma obra patriótica intimamente ligada ao aperfeiçoamento da raça e ao progresso do país, excede a esta, devendo constituir, por isso, preocupação verdadeiramente nacional” (Sabóia Lima, *apud* Faleiros 2009, p. 53). Para Faleiros “a estratégia do governo foi de privilegiar ao mesmo tempo a preservação da raça, a manutenção da ordem e o progresso da nação e do país” (2009, p. 53). Em 1941, o governo criou o conhecido Serviço Nacional de Assistência ao Menor (SAM), vinculado ao Ministério da Justiça que tinha como finalidade prestar assistência aos “menores”. No entanto, observa-se que o maior interesse era de preservar a ordem social. O SAM orientava e fiscalizava programas particulares, investigava os “menores” em situações de abandono, para fins de internação ou abrigamento em instituições de assistência. Era alto o índice de abandono na época, bem como restrita a capacidade de atendimento do SAM e das instituições assistenciais, tornando-se insuficientes, o que contribuiu para sua superlotação. Faleiros (2009) afirma que as críticas ao sistema surgiram por parte de atores governamentais, da sociedade, imprensa e de deputados de oposição ao governo. Vários juízes passaram a condenar o SAM, descrevendo-o como “fábrica de delinquentes, escola do crime, lugares inadequados” (FALEIROS, 2009, p. 61).

O assassinato do filho de 15 anos do deputado e jornalista Odílio Costa, em 1963, por um egresso do SAM mobilizou a opinião pública. O deputado atribuiu ao SAM a responsabilidade pela morte de seu filho. Nos anos de 1950, o SAM entrou em decadência e esse grupo de atores exigiu o fim do modelo correccional repressivo de atendimento ao “menor” infrator.

Em 1964, com a finalidade de criar um sistema diferente do SAM, em pleno golpe militar, foi criada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) com o propósito de desenvolver ações que visassem a integração do “menor” à família e à comunidade. Para Faleiros,

é fundamental notar que a mudança de uma estratégia repressiva para uma estratégia integrativa e voltada para a família tem um novo ordenamento

institucional dentro de um governo repressivo que, por sua vez, fará reverter os propósitos educativos e integrativos do novo órgão (2009, p. 63).

Para implementar esse novo sistema, foram construídos prédios com grande infraestrutura que, em passado não tão distante, se transformaram em grandes penitenciárias de “menores”. Percebe-se que a FUNABEM surgiu com uma visão estrutural funcionalista em face da marginalização na sociedade ao considerar que a solução da problemática social, envolvendo os “menores”, estava unicamente na integralização desses ao meio familiar e social. Com esta perspectiva, a FUNABEM se constituiu em um mecanismo de controle social do Estado sobre os “menores” em situação de marginalidade, o qual foi considerado como o resultado do “afastamento progressivo do processo normal de desenvolvimento” (FUNABEM apud Faleiros, 2009, p. 66). A dinâmica institucional da FUNABEM propiciou situações e condições que exigiram, em 1979, a reformulação do Código de Menores de 1927 que será objeto de reflexão a seguir.

1.1.1 Códigos de Menores: doutrina da situação irregular

Em 1927, foi promulgado, por meio de decreto, o primeiro Código de Menores do Uruguai (Lei nº 17.943) chamado de Código de Menores Melo Matos em homenagem ao primeiro Juiz de Menores da América Latina José Cândido de Albuquerque Melo Matos. Matos criou um conjunto de instituições apoiadas e administradas pelo Poder Judiciário como, por exemplo, alguns abrigos de “menores”. Este formato de Código de Menores se expandiu por toda a América Latina, tornando-se referência no Brasil durante 60 anos.

Em 1979, o Código de Menores Melo Matos sofreu uma reformulação e foi substituído pela Lei nº 6.698, norteadada pelos fundamentos da Doutrina da Situação Irregular. Essa Lei não se dirigia ao conjunto da população infanto-juvenil. Destinava-se somente aos “menores” considerados em situação irregular. Defendia um paradigma de concepção da criança e adolescente como “menores” carentes, abandonados, inadaptados e delinquentes. Costa (2006, p. 14) especifica o significado dos quatro tipos de “menores” defendidos pelo Código. Vejamos.

1. *carentes* – menores em perigo moral em razão da manifesta incapacidade dos pais para mantê-los;

2. *abandonados* – menores privados de representação legal pela falta ou ausência dos pais ou responsáveis;
3. *inadaptados* – menores em grave desajuste familiar ou comunitário;
4. *infratores* – menores autores de infração penal (grifo do autor).

Essas quatro situações listadas pelo Código de Menores, na concepção do autor, sempre apontaram como solução a intervenção do Juizado de Menores. A situação de abandonados e/ou de infratores requeria a intervenção judicial e a situação de carente e inadaptado era considerada de natureza econômica e psicopedagógica. Como já se afirmou anteriormente, com a Doutrina da Situação Irregular, crianças e adolescentes eram considerados objeto de intervenção jurídico-social do Estado. Assim, o Estado passou a intervir por meio de ações paternalistas, nos casos de carência e abandono, e por meio de ações repressivas, nos casos de inadaptação e infração.

O Código de Menores (1979) “[...] não considerava que crianças e adolescentes que, por algum motivo ficavam sob a proteção social do Estado, fossem sujeitos de direitos [...]” (UNICEF, 1998, p.152). Esse Código preocupou-se apenas com o binômio proteção (para carentes e abandonadas) e vigilância (para os inadaptados e infratores). Para Faleiros (2009, p. 47),

ao lado da idéia de proteção da criança está a da proteção da sociedade, de “defesa social”. [...] Os abandonados tem a possibilidade (não o direito formal) de guarda, de serem entregues sob forma de “soldada”, de vigilância e educação, determinada por parte das autoridades, que velarão por sua moral. [...] O vadio pode ser repreendido ou internado, caso a vadiagem seja habitual. O autor de infração terá prisão especial. [...] As decisões serão baseadas na *índole* (boa ou má) da criança e do adolescente e ficam a critério do juiz que tem o poder, juntamente com os direitos das instituições, de definir as trajetórias institucionais de crianças e adolescentes.

Toda criança e adolescente enquadrados nas características do Código eram recolhidos e levados para o Juiz de Menores. Ao juiz cabia decidir sobre seu destino. O Código de 1979 contribuiu decisivamente para a consolidação da Lei que considera a criança e o adolescente como “menor” em situação irregular, *objeto de intervenção* do Estado e do Juiz de Menores, e não como sujeito de direitos. Para Costa (2006),

O lado mais perverso de tudo isso reside no fato de que os mecanismos normalmente utilizados para o controle do delito (polícia, justiça, redes de internação) passaram a ser utilizados em estratégias voltadas para o

controle social da pobreza e das dificuldades pessoais e sociais de crianças e adolescentes problemáticos, mas que não chegaram a cometer nenhum delito (p. 15).

Todas as crianças e adolescentes considerados em situação de risco pessoal, social e econômico estavam sujeitos à intervenção judicial. O juiz era o responsável pelos interesses dos “menores” e, quando necessário, determinava sua colocação em família substituta, adoção, punição aos pais ou responsáveis e/ou medidas de internação, a mais aplicada à época. Costa (2006) descreve a intervenção do Juizado de Menores como “o ciclo perverso da institucionalização compulsória - apreensão, triagem, rotulação, deportação e confinamento” e conceitua cada uma dessas situações:

1. APREENSÃO: qualquer criança ou adolescente encontrado nas ruas em situação considerada de risco pessoal e social [...] poderia e deveria ser apreendido e conduzido à presença da autoridade responsável, ou seja, do juiz de menores;
2. TRIAGEM: [...] Encaminhar o menor a um centro de triagem (observação), a fim de que ali se procedesse ao competente estudo social do caso, ao exame médico e à elaboração do laudo psicopedagógico;
3. ROTULAÇÃO: [...] Enquadramento da criança e do adolescente em uma das subcategorias da situação irregular (carente, abandonado, inadaptado ou infrator) [...];
4. DEPORTAÇÃO: [...] Como a família, na maioria dos estudos de caso, aparece como frágil e vulnerável em termos socioeconômicos e morais, a decisão mais comum era o afastamento do menor para longe do continente afetivo de seu núcleo familiar e das vinculações socioculturais como seu meio de origem;
5. CONFINAMENTO: a medida de internação era aplicada indistintamente a menores carentes, abandonados, inadaptados e infratores. A única diferença é que estes últimos cumpriam sua “medida” em estabelecimentos especializados, ou seja, dotados de maiores índices de contenção e segurança (p. 15 e16).

As situações expostas demonstram o que representava a institucionalização compulsória que era aplicada às crianças e adolescentes, considerados, indistintamente, como menores em situação irregular (FUNABEM). A legislação para os “menores” visava, sobretudo, exercer o controle social do delito praticado por crianças e adolescentes, como consequência das mazelas sociais geradas pela imensa desigualdade social advinda da histórica concentração de renda no Brasil. Ao invés de se garantir políticas sociais básicas preventivas, como educação, saúde, esporte, cultura para a população infanto-juvenil pobre do país, o que se garantia era um tratamento de segregação e repressão. A solução do problema era sempre o afastamento dessa população do convívio familiar e social. Em síntese, no Brasil a

criança e o adolescente continuavam a ser tratados como *objetos de intervenção* por parte do Estado.

Nos anos 1980, a realidade provocada pelos Códigos de Menores culminou em luta éticopolítica em prol dos direitos das crianças e dos adolescentes e contribuiu para a criação de grupos e organizações da sociedade civil que passaram a se organizar e a defender os interesses da infância e da adolescência em situação de risco pessoal e social, como sujeitos que sofriam de todas as formas de maus-tratos. A década de 1980 constituiu-se em um marco histórico na garantia de direitos sociais para a população infanto-juvenil. A promulgação da Constituição Federal de 1988, com a elaboração do artigo 227 da Carta Magna, conquista sócio-jurídica a ser analisada a seguir, culminou no rompimento definitivo com a Doutrina da Situação Irregular instituída pelos Códigos de Menores.

1.2 Anos 1980: a luta da sociedade civil em prol dos direitos da criança e do adolescente

Indiscutivelmente, a década de 1980 foi o divisor de águas na história de lutas em prol dos direitos das crianças e dos adolescentes brasileiros. Três movimentos sociais, liderados pela sociedade civil, tiveram uma participação imprescindível na disseminação do processo de ruptura da visão de criança e adolescente como menor carente e abandonado em situação irregular (doutrina defendida até então pelos Códigos de Menores). Nessa perspectiva, o UNICEF (1998, p. 152) destaca que,

no Brasil a década de 80 foi profundamente marcada por intensas mobilizações populares em defesa de causas e direitos de cunho social para crianças e adolescentes, na medida em que era amplamente difundida a existência de milhões de crianças carentes, desassistidas ou abandonadas.

As mobilizações populares realizadas na década de 1980 foram decisivas para a conquista dos direitos para a criança e o adolescente à medida que denunciavam o tratamento dispensado a esse segmento pela Doutrina da Situação Irregular. A finalidade era romper definitivamente com os Códigos de Menores mediante a inserção dos direitos da criança e do adolescente na Carta Magna do país, em 1988.

Os movimentos sociais que tiveram fundamental importância nas mobilizações em defesa dos direitos da população infanto-juvenil foram o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), o Movimento de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (MDDCA) e o Fórum Nacional Permanente dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA). Todos defendiam que as crianças e os adolescentes do país deveriam ser reconhecidos e valorizados, indistintamente, como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, necessitando, portanto, de atenção, proteção social pública e cuidados especiais.

Esses movimentos foram constituídos por organizações não-governamentais (ONG) que tinham como finalidade lutar contra as formas de violência e as péssimas condições de tratamento dispensadas às crianças e adolescentes (considerados como “menores”).

Essas formas de violência e condições de tratamento ocorriam principalmente no interior das unidades da FEBEM, pois “entidades e profissionais que lidavam com este “menor” apontavam o Código de Menores e a PNBEM como os responsáveis pelo abandono e pela violência com que eram tratados no Brasil” (UNICEF, 1998, p. 152).

O MNMMR emergiu no Brasil em 1985 e foi a primeira organização a trabalhar em nível nacional com a questão dos meninos e meninas de rua, e que durante o processo da elaboração da Constituinte “[...] teve intensa participação, sempre denunciando o tratamento brutal que era dado a crianças e adolescentes em várias regiões do país” (GONH, 2003 p. 119). Sua principal meta de trabalho na década de 1980 foi o combate à violência institucionalizada e às práticas de extermínio da população infanto-juvenil que vivia na rua.

A bandeira de luta do MNMMR alcançou amplitude internacional por meio da sensibilização de ONGs internacionais que lutavam na defesa de Direitos Humanos e, assim,

com o propósito muito claro de lutar por direitos e cidadania para crianças e adolescentes, o MMR começa a denunciar a violência institucionalizada provocada pela estrutura social caracterizada na omissão completa por parte do Estado em relação às políticas sociais básicas, enfatizando, porém, a violência exercida pelos aparatos de repressão e controle do Estado: policiais e delegacias de polícia (MNMMR citado por GONH, 2003 p. 119).

A partir dessa luta, o MNMMR organizou o I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, do qual resultou a elaboração de dois projetos. Um desses projetos

foi de responsabilidade do movimento, no tocante aos meninos e meninas de rua em situação de violência e o outro sob a responsabilidade do UNICEF, com o título de Programa de Redução da Violência. Ambos os projetos caminhavam na mesma direção e tinham como finalidade precípua estudar a questão da violência, que maltratava crianças e adolescentes, com vistas à elaboração de políticas sociais públicas e ações socioeducativas para o combate dessa problemática.

O MDDCA, como movimento social na década de 1980, marchou incansavelmente rumo à conquista de uma sociedade justa e cidadã para a população infanto-juvenil, no contexto do processo de construção da Constituição Federal de 1988. Esse movimento nasceu da união de diversos segmentos da sociedade civil e política, com base nas inúmeras denúncias de maus-tratos envolvendo crianças e adolescentes, especialmente no que se refere às prisões ilegais, torturas e assassinatos. O objetivo maior desse movimento foi sensibilizar a sociedade brasileira para a situação de violência contra a população infanto-juvenil.

Segundo Gonh (2003), para encampar essa luta, o MDDCA teve como atores básicos diferentes setores e agentes sociais que trabalhavam diretamente em instituições públicas e particulares com crianças e adolescentes, membros de ONGs, sindicatos, partidos políticos, técnicos sociais e assessores de entidades, ONGs internacionais, dentre outros. O MDDCA emergiu no cenário brasileiro nos anos de 1986 e 1987, período que antecedeu à homologação da Carta Magna, que foi promulgada um ano após, em 1988.

Diante do exposto, pode-se afirmar que a década de 1980 teve como marco (na área da infância e adolescência) a reivindicação da adoção do direito da criança e do adolescente na Constituição Federal de 1988, lei maior do Brasil que foi elaborada com intensa participação popular (UNICEF 1995). O artigo 227 da Carta Magna de 1988 dispõe que

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

Os princípios da prioridade absoluta e dos direitos assegurados à criança e ao adolescente no artigo 227, da Constituição Federal de 1988, estão inscritos na

Doutrina da Proteção Integral das Nações Unidas que fundamentou a Convenção Internacional dos Direitos da Criança (ONU). Ressalta-se que a Carta Magna de 1988 foi promulgada antes da aprovação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, que só foi aprovada em 20 de novembro de 1989 pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Contudo, a Convenção vinha sendo discutida desde 1979, e as pessoas que redigiam a emenda popular “Criança Prioridade Absoluta” elaboraram o texto do artigo 227 da Constituição Federal de 1988, com base nos princípios da Convenção que, após ser aprovada pela ONU, foi ratificada por 195 países. A adoção dos princípios norteadores da Convenção só foi possível devido à articulação dos movimentos sociais na luta para incorporar à Constituição os princípios defendidos pela Convenção, baseados na Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959. É importante entender que toda essa luta da sociedade civil em prol dos direitos da criança e do adolescente, no Brasil, teve como fundamento e base conceitual, os Tratados Internacionais de garantia de direitos para a população infanto-juvenil.

Após a promulgação da Constituição de 1988, surgiu um novo movimento social no Brasil, o Fórum DCA, que é um apêndice do MDDCA. O Fórum nasceu do I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua em março de 1988 (articulado pelo MNMMR). Nele se reuniram diversas entidades não-governamentais que participavam da campanha “Criança Prioridade Nacional”, que defendia a inserção dos direitos da população infanto-juvenil na Constituição de 1988. O objetivo do Fórum era criar uma frente permanente de luta na defesa dos direitos da criança e do adolescente, envolvendo diferentes atores sociais que atuavam direta e indiretamente com essa população.

De acordo com o UNICEF (1998), o Fórum DCA era integrado por entidades não-governamentais com atuação em âmbito nacional na área de promoção e defesa dos direitos da população infanto-juvenil. Esse Fórum firmou-se como uma importante organização não-governamental de luta em prol dos direitos das crianças e adolescentes. Seu objetivo era assegurar os direitos já conquistados em Lei e contribuir para regulamentá-los legalmente no país por meio da criação de uma lei específica em favor da infância e da adolescência, o que resultou na criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/1990, Lei n. 8.069).

A participação brilhante e decisiva da sociedade civil na conquista dos direitos para a população infanto-juvenil foi importante para a construção de uma

Constituição Cidadã e de uma lei específica de garantia dos direitos da criança e o do adolescente. A partir dessa época, surgiu “[...] um tempo em que criança é e vive como sujeito de direitos” (BRASIL, 2002, p. 26). Surgiu, no Brasil, pela primeira vez uma concepção de cidadania e de proteção social na área da infância e adolescência brasileira sob a égide do direito.

A criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/1990, Lei n. 8.069), como lei que concebe a infância e adolescência, fundamentada nos princípios da Doutrina da Proteção Integral, preconizada pelas Nações Unidas (ONU), bem como as ações fiscalizadas pelo Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), em seus três eixos de trabalho (promoção, controle social e defesa), serão os temas analisados a seguir.

1.2.1 Estatuto da Criança e do Adolescente: doutrina da proteção integral

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foi aprovado, no Brasil, em 13 de julho de 1990 mediante a sanção presidencial da Lei 8.069. O ECA foi elaborado com base no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 com o objetivo de regulamentá-lo e como forma de exigibilidade dos direitos da criança e do adolescente, que já eram assegurados pela Carta Magna do país.

O ECA (1990) adotou uma nova concepção de atendimento à criança e ao adolescente, considerando-os como portadores de todos os direitos fundamentais facultados aos adultos, além de serem pessoas que demandam contínua proteção especial e integral, haja vista estarem em condição peculiar de desenvolvimento físico, social e espiritual. Nesse sentido, o ECA foi norteado pelos princípios da Doutrina da Proteção Integral e introduziu na sociedade brasileira uma

[...] concepção da criança e do adolescente como sujeito de direitos, isto é, cidadãos passíveis de proteção integral, vale dizer, de proteção quanto aos direitos de desenvolvimento físico, intelectual, afetivo, social e cultural (ANDRADE, 2000, p. 18).

O ECA concebe a criança e o adolescente como cidadãos cujos direitos devem ser garantidos em sua integralidade. Esse novo modelo de atendimento ao conjunto da população infanto-juvenil rompeu definitivamente com o paradigma da Situação Irregular. As crianças e os adolescentes brasileiros passaram a comemorar

o tão sonhado direito de exercer o título de cidadãos e de gozar de todos os direitos inerentes à pessoa humana com dignidade. O artigo 3º do ECA garante que

a criança e o adolescente gozam de todos os direitos inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Enquanto as Leis anteriores ao ECA (Códigos de Menores) eram portadoras de uma concepção de institucionalização da marginalização da criança e do adolescente, utilizando-se do termo “menor” para se referir a essa população,

[...] o ECA avançou na discussão sobre a discriminação imposta pelo uso do termo “menor”, ao substituir a noção de “menor em situação irregular” pela de “sujeitos de direitos” (RIZZINI, apud ANDRADE 2000, p. 20).

Sabe-se que a terminologia adotada pelos extintos Códigos de Menores ao se referirem às crianças e adolescentes em situação de risco, caracterizando-os como “menores em situação irregular”, tem caráter estigmatizante. O ECA se contrapôs a esta concepção ao considerar a criança e o adolescente como *sujeitos de direitos*.

Liberati (1997) enfatiza em sua obra que a doutrina da situação irregular, com a terminologia de “menor”, contribuía para a estigmatização e, sobretudo, para a ideia de segregação e de marginalização da criança. Já o ECA proporcionou uma noção de criança e adolescente como seres humanos em condição de desenvolvimento e, por isso, merecedores do respeito e atenção de todos.

Outra prerrogativa importante introduzida pela doutrina da proteção integral, foi a questão da responsabilidade concernente à efetivação dos direitos assegurados pelo ECA, no qual “[...] é colocado que a proteção das crianças e adolescentes, bem como a garantia dos seus direitos, não é responsabilidade apenas da família, mas [...] do Estado e da sociedade como um todo” (NEPOMUCENO, 2002, p. 145). O ECA estabeleceu uma responsabilidade compartilhada entre a família, a sociedade e o Estado na garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, definindo de forma distinta quem são os responsáveis legais pela garantia dos direitos assegurados em lei.

A tríade família, Estado e sociedade, responsável pela efetivação dos direitos preconizados no ECA, foi definida ainda no ápice da elaboração do artigo 227 da

Carta Magna do Brasil que foi praticamente transcrito no artigo 4º do ECA. Andrade (2000, p. 17) explicita que

[...] a família, a sociedade e o Estado são os responsáveis pelas crianças e adolescentes, não cabendo a qualquer dessas entidades assumirem com exclusividade as tarefas, nem ficando alguma delas isenta de responsabilidade (ANDRADE, 2000, p. 17).

Portanto, a família, o Estado e a sociedade são os responsáveis legais pelo zelo e garantia dos direitos da criança e do adolescente, cabendo a todos igualmente a responsabilidade de proteger os mesmos, pois só assim a população infanto-juvenil terá assegurado, na íntegra, o espírito da Doutrina da Proteção Integral preconizada pelas Nações Unidas (ONU), norteadora do ECA ao garantir em seu 1º artigo: “Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente”.

Para que a Doutrina da Proteção Integral seja realmente assegurada, o ECA compreende uma série de garantias como conteúdo do artigo 4º, parágrafo único.

A garantia de prioridade compreende:

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

O texto da garantia de prioridade, introduzido no ECA, trata das garantias às quais as crianças e adolescentes passam a ter em função da sua condição peculiar de sujeito em desenvolvimento. Essas garantias, para serem concretizadas, exigem que sejam desenvolvidas várias ações nas áreas das políticas sociais básicas, como educação, saúde e proteção especial.

As políticas sociais básicas se referem às políticas reconhecidas legalmente como direito de todos e dever do Estado. Já a política pública de assistência social é destinada àquelas pessoas que encontram-se em estado de necessidade, como os auxílios temporários, abrigos, dentre outros. No que tange à proteção especial, refere-se às medidas especiais de proteção adotadas nos casos de ameaça e/ou violação dos direitos da criança e do adolescente que, de alguma forma, venham trazer prejuízos para sua integridade física e/ou psicológica. Na área das garantias de direitos, o ECA se refere aos direitos individuais e coletivos da criança e do

adolescente como, por exemplo, a garantia de defesa quando o adolescente for acusado de infração, tendo todos os seus direitos assegurados. Todas essas políticas são elaboradas e fiscalizadas pelo Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) que é distribuído em três eixos distintos de trabalho (promoção, controle social e defesa). As ações fiscalizadas pelo SGDCA, serão trabalhadas ainda neste capítulo.

Segundo Costa (2006), com o advento do ECA, três revoluções trouxeram mudanças significativas para a seara da criança e do adolescente e extrapolaram o campo jurídico: *mudança de conteúdo, mudança de método e mudança de gestão*.

A mudança de conteúdo trazida pelo ECA refere-se à concepção de criança e o adolescente como *sujeito de direitos*, os quais estão garantidos legalmente por lei. Com base no ECA, a criança e o adolescente deixam de ser tratados como meros objetos de direitos e intervenção por parte da família, do Estado e/ou da sociedade e passam a ser considerados e vistos como cidadãos de direitos. O ECA reconhece a criança e o adolescente como pessoa em condição peculiar de desenvolvimento físico, mental, espiritual, psicológico, social e cultural. Por isso, são detentores de todos os direitos que são facultados aos adultos e, ainda, de direitos especiais pela sua condição de desenvolvimento e/ou incapacidade de prover suas necessidades básicas.

A mudança de método trazida pelo ECA diz respeito à introdução das garantias processuais para o adolescente autor de ato infracional. O ECA buscou, ainda, superar a visão assistencialista e paternalista da Doutrina da Situação Irregular que norteava os Códigos de Menores. Com o ECA, os direitos da criança e do adolescente passaram a ser garantidos por lei e quem descumpri-los está sujeito a responder judicialmente pela ameaça ou violação desses direitos. Para que os direitos da criança e do adolescente sejam assegurados, o ECA propõe um novo modelo de atendimento por meio da articulação de um Sistema de Garantias de Direitos que tem a missão de zelar pelo cumprimento dos direitos garantidos pelo ECA

A mudança de gestão se refere à introdução de uma nova divisão do trabalho e atribuição de competências e responsabilidades nas três esferas de governo: União, Estado e município, com a participação da sociedade civil organizada. O ECA estabeleceu a criação dos Conselhos de Direitos nas três esferas de governo, que têm como competências a deliberação, a formulação e a fiscalização das políticas

públicas voltadas para a criança e o adolescente. Também orientou a criação do Conselho Tutelar, no âmbito municipal, que se constitui como porta de entrada para todas as denúncias de ameaça e/ou violação dos direitos assegurados ao conjunto da população infanto-juvenil. Trata-se de uma instância encarregada de zelar pelos princípios da Doutrina da Proteção Integral que fundamenta o ECA.

Ao reconhecer a criança e o adolescente como *sujeitos de direitos*, o ECA garante à população infanto-juvenil um conjunto de direitos que tem como finalidade precípua assegurar que essa população tenha suas necessidades básicas atendidas, como o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao lazer, ao esporte, à profissionalização, à dignidade, ao respeito como pessoa, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Os direitos à vida, à saúde e à alimentação se constituem no primeiro elenco de direitos assegurados pelo ECA para garantir a subsistência da criança e do adolescente. Os direitos à educação, à cultura, ao lazer e à profissionalização compõem o segundo elenco de direitos assegurados pelo ECA e correspondem ao desenvolvimento pessoal e social da criança e do adolescente. Os direitos à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária constituem o terceiro elenco de direitos estabelecidos pelo ECA e referem-se à integridade física e psicológica da criança e do adolescente⁸.

Ao reconhecer a criança e o adolescente como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, significa reconhecer que a criança e o adolescente estão em processo de formação de suas personalidades e, por isso, são detentoras de direitos especiais, além de todos aqueles direitos que são facultados aos adultos, uma vez que não dispõem de todos os meios necessários para satisfazer suas necessidades básicas e por estarem em processo de formação e aprendizagem. Dessa forma, a criança e o adolescente precisam do adulto para suprir suas necessidades e para orientá-los. Por estarem em pleno desenvolvimento físico, emocional e sociocultural, a criança e o adolescente não podem responder pelo cumprimento das leis, como

⁸ Os direitos da criança e do adolescente obedecem aos princípios gerais dos direitos humanos representados pelos direitos políticos, civis e sociais. Os direitos políticos dizem respeito à participação dos cidadãos no governo, o direito de votar e de participar de órgãos de representação popular, como os Conselhos de Políticas e de Direitos. Os direitos civis asseguram a vida, a liberdade, a igualdade, a manifestação de pensamento e a participação em movimentos sociais. Os direitos sociais garantem o acesso às políticas públicas que propiciam condições de vida dignas para os cidadãos, como a educação, a saúde, a assistência social, a habitação dentre outras (VIANA, 2007).

igualmente aos adultos, necessitando, portanto, de um atendimento diferenciado por parte da justiça. Nesse sentido, o ECA prevê as medidas cabíveis, respeitando sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Ao reconhecer a criança e o adolescente como prioridade absoluta, o ECA estabelece que essa prioridade compreende a primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias, tendo precedência no atendimento dos serviços públicos ou de relevância pública, a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção, a infância e a juventude.

Para Costa (2006), as três revoluções: *mudança de conteúdo, mudança de método e mudança de gestão*, provocadas pelo ECA, passaram a exigir uma nova concepção de infância e um novo redimensionamento da política de atendimento à criança e ao adolescente, tanto no campo jurídico, como do poder público. A compreensão dessas mudanças é indispensável para a garantia da proteção integral e para o rompimento definitivo com a doutrina da situação irregular, para que as crianças e adolescentes brasileiros possam, de fato, usufruir do título e da condição de *sujeitos de direitos*.

Com base no resgate da história social da criança desde o Brasil Colônia aos dias atuais, percebe-se que os avanços em relação à garantia dos direitos das crianças e adolescentes ocorreram por meio de árduas lutas da sociedade civil, em especial, na década de 1980, mediante várias denúncias de maus-tratos institucionais envolvendo crianças e adolescentes brasileiros.

Sabe-se que o ECA é uma realidade. Entretanto, faz-se necessário que os direitos nele preconizados sejam efetivados para que a população infanto-juvenil, de fato e de direito, exerça sua cidadania conquistada. Acredita-se que a saída está na união e articulação dos vários segmentos, como entidades do governo, da sociedade civil organizada, as universidades, bem como a atuação de diversos profissionais, dentre esses o assistente social, que tem como compromisso profissional a luta e a defesa intransigente dos direitos sociais das classes que se encontram em risco social e pessoal. Com base na somatória desses esforços e iniciativas compartilhadas, será possível propiciar ao conjunto da população infanto-juvenil a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade e ao respeito.

1.2.2 O papel do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA)

O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente foi instituído a partir da promulgação do ECA (1990) para exercer a missão de assegurar que os 267 artigos da Lei n. 8.069 fossem garantidos à população infanto-juvenil, sem exceção. Atua na defesa dos direitos relativos à sobrevivência, ao desenvolvimento pessoal e social e à integridade física, psicológica e moral da criança e do adolescente. Dessa forma, sempre que os direitos assegurados pela Constituição Federal e pelo ECA forem ameaçados e/ou violados, o Sistema de Garantias é acionado, pois sua função primordial é viabilizar a proteção, a defesa e a promoção dos direitos já conquistados com o ECA. Com base na homologação dessa Lei,

não se cuida mais de crianças em situação regular ou irregular, mas apenas de crianças e de adolescentes que precisam ter seus direitos respeitados independente de cor, religião ou da classe social a que pertence. Os atendimentos a necessidades como educação, saúde ou lazer deixam de ser favores para se transformarem em direitos a serem exigidos e respeitados (NEPOMUCEMO, 2002, p. 145).

Nessa perspectiva, o Sistema de Garantia foi instituído como um mecanismo de exigibilidade dos direitos assegurados em lei. Para cumprimento dessa função, compreende três grandes eixos: *da promoção, da defesa e do controle social*.

De acordo com Costa (2006), o *eixo da promoção* é responsável por deliberar e controlar as políticas sociais básicas sob a ótica da universalização dos direitos fundamentais referentes à educação, à saúde, à segurança pública, entre outros. É também responsável por deliberar e controlar as políticas de seguridade social brasileira, especificamente a política de assistência social, que tem caráter não universal, uma vez que abrange os contingentes populacionais excluídos, para os quais falharam as políticas básicas. Nessa perspectiva, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), no Artigo 23, parágrafo único, preconiza que “na organização dos serviços será dada prioridade à infância e à adolescência em risco pessoal e social, objetivando cumprir o disposto no Artigo 227 da Constituição Federal e na Lei n. 8.069 [...]”. Portanto, a infância e a adolescência, em situação de vulnerabilidade pessoal e social, são público-alvo da política de assistência social.

Cabe, ainda, ao eixo da promoção, controlar as políticas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente no que tange às situações específicas de desaparecidos, abandonados, abusados e explorados sexualmente, explorados no trabalho, prostituídos, crianças e adolescentes de rua e autor de ato infracional. O referido eixo é composto pelos conselhos setoriais de assistência social, de direitos e pelas organizações governamentais e não-governamentais.

Para Costa (2006), o *eixo do controle social* tem como objetivo fiscalizar o cumprimento dos preceitos legais assegurados pelo ECA no que se refere às políticas destinadas para a área da infância e da adolescência. Esse eixo se constitui como espaço de participação da sociedade civil representada por fóruns (espaços de mobilização e organização da sociedade civil em geral), e por entidades não-governamentais (representadas pela sociedade civil organizada nos Conselhos de Direitos). Dessa forma, os atores que fazem o exercício do controle social são as organizações da sociedade civil, os fóruns de defesa da criança e do adolescente, movimentos sociais, ONGs e Redes.

Segundo Costa (2006), o *eixo da defesa* tem como principal finalidade a responsabilização do Estado, da sociedade e da família pelo atendimento irregular ou violação dos direitos individuais ou coletivos das crianças e dos adolescentes. Essa responsabilização ocorre sempre que os direitos preconizados no ECA estiverem sob suspeita de ameaça ou forem violados, conforme preconizam as hipóteses previstas no Art. 98, o qual diz

As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

- I- por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;
- II- por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;
- III- em razão da sua própria conduta.

Estão compreendidos no eixo da defesa os seguintes órgãos do Poder Público: Secretaria de Segurança Pública, Poder Judiciário, Defensoria Pública, Conselho Tutelar, Ministério Público, órgãos da sociedade civil, centro de defesa e entidades sociais. Esses órgãos são responsáveis para fazer cessar a ameaça ou a violação dos direitos da criança e do adolescente. Suas atribuições são: encaminhar a solução do problema e a responsabilização do autor da violação, com vistas à reparação do dano.

Em síntese, o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente se caracteriza por promover uma interação de espaços, instrumentos e atores que, de modo ordenado, contribuem para o mesmo fim, qual seja: a garantia de direitos. Em seus três eixos o Sistema de Garantia, atua na incumbência de fazer com que a família, o Estado e a sociedade caminhem na esteira da doutrina da Proteção Integral de forma a garantir à população infanto-juvenil os direitos assegurados na Lei 8.069. Para possibilitar a efetivação desses direitos, que estão minuciosamente detalhados nos 267 artigos do ECA, o Sistema de Garantia é composto por um elenco de atores que deverão atuar na seara da promoção, controle social e defesa dos direitos da criança e do adolescente de forma articulada. Este estudo destaca, na sequência, as funções, competências e atribuições dos distintos órgãos, serviços e autoridades responsáveis pela implementação e efetividade do Sistema de Garantias (quem é quem no Sistema).

- *Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)*: é um órgão paritário, âmbito nacional, que delibera e controla a política infanto-juvenil. É formado por 24 membros, sendo 12 representantes do governo e 12 representantes de entidades não-governamentais. É ainda responsável pela formulação de políticas públicas e pela decisão sobre a aplicação de recursos destinados ao cumprimento das determinações e diretrizes do ECA.
- *Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA)*: é um órgão paritário, âmbito estadual, formado por representantes da sociedade civil e de instituições governamentais. Cabe aos seus componentes acompanhar e avaliar programas sócioeducativos de proteção às crianças e aos adolescentes. É sua competência também interferir em casos de desvios, abusos e omissões dos órgãos governamentais ou que atuam na área da infância e da juventude.
- *Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)*: é um órgão paritário, âmbito municipal, composto por representante do Poder Público e da sociedade civil organizada que, “[...] por determinação da Lei 8.069, deve, obrigatoriamente, fazer parte do poder Executivo municipal” (UNICEF, 1995, p. 9). Tem como objetivo central garantir, priorizar e controlar o cumprimento das políticas públicas no âmbito municipal.

- *Conselho Tutelar*: o Art. 131 do ECA dispõe que o Conselho Tutelar “[...] é um órgão permanente e autônomo não jurisdicional encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente definidos nesta Lei”. O Conselho Tutelar é um órgão colegiado, composto de cinco membros escolhidos pela sociedade por meio do voto para garantir que os direitos da população infanto-juvenil não sejam ameaçados ou violados. Para tanto, tem o poder de requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança pública.
- *Fundo para Infância e Adolescência (FIA)*: é criado por lei, em âmbito nacional, estadual e municipal e está vinculado aos respectivos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. É constituído com recursos administrados pelos Conselhos de Direitos, previsto no Art. 88, inciso IV do ECA. Trabalha com dotações orçamentárias ou arrecadação com multas por violação dos direitos da criança e do adolescente. Poderá receber doação de 1% do impacto de renda de pessoas jurídicas. Sobre o funcionamento do FIA, Pontes Jr. (1993, p. 41) ressalta que

o essencial para o bom funcionamento do fundo é que o Conselho de Direitos possa, a partir de uma profunda análise da situação de crianças e adolescentes e de sua abrangência, estabelecer as prioridades, formas de obtenção de recursos [...] para [...] fixar os critérios de utilização desses recursos.

Observa-se que, no município, o Conselho de Direitos deve ter conhecimento da realidade em que estão inseridas as crianças e os adolescentes para que possa definir tanto as alternativas de captação dos recursos quanto as prioridades de aplicação dos recursos do Fundo Municipal.

- *Juiz da Infância e da Juventude*: é autoridade local para julgar as causas decorrentes de violação das normas do Estatuto da Criança e do Adolescente. Com a criação do ECA, o juiz não mais constitui a única autoridade sobre questões relacionadas à infância e à adolescência. Divide decisões sobre tutela, guarda, adoção e poder familiar com profissionais, a exemplo, do Serviço Social e da Psicologia, que são responsáveis pela realização de estudos e diagnósticos de natureza social e psicológica, que subsidiarão a decisão final do juiz.

- *Vara da Infância e da Juventude*: é o órgão encarregado de aplicar a lei para solução de conflitos relacionados aos direitos das crianças e dos adolescentes. Sua função pode ser exercida por um ou mais juízes especializados em conjunto com uma equipe técnica formada por psicólogos, assistentes sociais, educadores, representantes do Ministério Público, promotor de justiça da infância e da juventude, além de advogados especializados.
- *Assistência Judiciária*: é um serviço público prestado pelo defensor público ou advogado nomeado, tendo em vista que o ECA garante à criança e ao adolescente o direito à defesa, em especial os adolescentes autores de atos infracionais.
- *Ministério Público*: conforme preconiza o ECA, o promotor é quem zela pelo efetivo respeito aos direitos e às garantias assegurados às crianças e aos adolescentes. O promotor propõe as ações que, se aceitas, serão julgadas pelo juiz.
- *Segurança Pública*: é composta pelas polícias militar e civil que têm o dever de conhecer e aplicar o ECA. Cabe à polícia militar a atuação ostensiva e a preservação da ordem pública. É função da polícia civil investigar a prática de atos infracionais contra as leis criminais, reunir provas para que a justiça possa julgar os responsáveis e para que o Conselho Tutelar aplique as medidas de proteção cabíveis no caso da criança e do adolescente.

Todos esses atores do Sistema de Garantia atuam em suas especificidades, para dar concretude aos direitos da criança e do adolescente assegurados no ECA. O capítulo 3 dessa dissertação discorre sobre as funções, atribuições, atuação e características do Conselho Tutelar, objeto de estudo desta pesquisa.

CAPÍTULO II

O PAPEL DO CONSELHO TUTELAR NA DEFESA E PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

“Se não vejo na criança, uma criança, é porque alguém a violentou antes; e o que vejo é o que sobrou de tudo o que lhe foi tirado”.

Betinho

2.1 Conselho Tutelar: competências e atribuições na defesa e proteção dos direitos da criança e do adolescente

O Conselho Tutelar compõe o Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente no eixo da Defesa, em articulação aos demais eixos. A partir do ECA (1990), esse ator entrou em cena para atuar na defesa, proteção e garantia dos direitos assegurados à criança e ao adolescente. Nessa perspectiva, Costa (2002) assevera que “nesse novo cenário, o Conselho Tutelar (CT) é um organismo chave, que tem em sua definição a competência formal de zelar pelo cumprimento dos direitos previstos na Lei” (p. 75).

O Conselho Tutelar é representado por pessoas da sociedade que são eleitas por meio do voto de cidadãos, moradores da própria cidade. O Art. 132 do ECA determina que “em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução”.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil passou a contar com inúmeras possibilidades de participação da sociedade civil, ao propor a descentralização político-administrativa das políticas públicas. Para Andrade (2002), “isto não significou descentralização de poder: a sociedade foi chamada a participar lado a lado com o Estado, constituindo uma ampliação institucional para a negociação de interesses e de resolução de problemas” (p. 25).

O ECA, na esteira da Carta Magna, instituiu seus mecanismos e espaços de participação da sociedade civil organizada por meio dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, nas três esferas de governo, que têm como competência legal deliberar, formular e exercer o controle social da política de atendimento à criança e ao adolescente. Outro mecanismo previsto pelo ECA foi a criação do

Conselho Tutelar com a nobre missão de zelar pelos direitos instituídos em lei e de exigir o cumprimento desses direitos para todas as crianças e adolescentes brasileiros. Segundo Mendes e Matos (2009), “o Conselho Tutelar constitui uma das grandes inovações institucionais trazidas pelo ECA, uma vez que transfere para a sociedade a responsabilidade pela fiscalização do cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (p. 243).

Para Andrade (2002), o CT foi constituído em um cenário político e em uma relação contraditória, visto que as concepções que produziram as funções desse órgão foram representadas por duas matrizes teóricas e políticas distintas,

uma oriunda da “vertente de direita”, que pensa o CT enquanto participação dos indivíduos, não na busca da eliminação das desigualdades sociais, mas como mecanismo de regulação e controle de condutas individuais. Outra, advinda do que chamamos de “vertente de esquerda”, que tem como modelo os conselhos operários os quais, através da participação social, buscam a eliminação das desigualdades e a transformação da sociedade (p. 27).

Este estudo identifica-se com um formato de Conselho Tutelar voltado para a “vertente de esquerda”, a qual busca o ressarcimento dos direitos da criança e do adolescente ameaçados e/ou violados, tendo para tanto atribuições legais que estão instituídas pelo ECA. Parte da premissa que o Conselho é encarregado pela sociedade de zelar e exigir o cumprimento dos direitos assegurados pelo ECA. Nesse sentido, entende-se que o CT deve atuar primando pelo envolvimento e participação efetiva da comunidade na busca de soluções para os seus problemas, mediante a garantia dos direitos das crianças e adolescentes, como direito à educação, saúde, assistência social, profissionalização, dentre outros.

O CT, além da missão de zelar pelo cumprimento dos direitos, tem ainda a atribuição legal de assessorar o poder executivo municipal na elaboração do orçamento destinado à política de atendimento da criança e do adolescente. Entende-se que esse assessoramento só deve ocorrer fundamentado na discussão prévia promovida junto à comunidade, uma vez que essa conhece suas reais necessidades e prioridades. Para Andrade (2002), o CT, “atendendo à ‘vertente da esquerda’, traz a característica da participação democrática e transparente, uma vez que os conselheiros podem ser escolhidos pela comunidade”

O CT é um órgão representativo da sociedade e deve caracterizar-se, em sua essência, pela gestão e atuação democrática e participativa. Em sua definição legal,

o CT foi criado com base na idéia de um coletivo composto por cinco membros que representam diretamente a sociedade.

Do exposto, este estudo entende que o Conselho Tutelar tem uma relevante responsabilidade ética, social e política no sentido de representar a sociedade para que os direitos previstos em lei, em favor da criança e do adolescente, sejam, de fato, cumpridos. O Art. 131 do ECA dispõe que

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 (Art. 131).

Segundo Sêda (2001), o CT é um órgão permanente, uma vez que passou a integrar definitivamente o conjunto de instituições brasileiras, que atua na defesa do cumprimento dos direitos garantidos pelo ECA. É autônomo no sentido de ter autoridade legal para desempenhar as atribuições que lhe são confiadas pela Lei. É não jurisdicional, haja vista não estar integrado diretamente ao Poder Judiciário e, sim, ao Poder Público municipal para exercer funções públicas de natureza social e de caráter administrativo. Entende-se que a tensão e limitação na atuação dos CTs, decorrente dessa jurisdição restrita à gestão administrativa, ainda que lhe confira autoridade legal, deve ser superada mediante diálogo e articulação permanente com os órgãos que representam o Poder Judiciário no município (juizado da Infância e Adolescência, Promotoria Pública, e outros), em uma perspectiva de complementaridade das ações.

A missão precípua do CT é proteger a população infanto-juvenil vítima de violência, em diferentes níveis. Deve atuar, por excelência, com base nas situações de queixas e denúncias de ameaça e violação dos direitos da criança (pessoas até 12 anos incompletos) e adolescentes (pessoas de 12 a 18 anos), nas hipóteses previstas no Art. 98 e 105 do ECA⁹.

Nesses termos, O CT é considerado um mecanismo de exigibilidade dos direitos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e, em especial, pelo ECA.

⁹ Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;
II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;
III - em razão de sua conduta.

Art. 105. Ao ato infracional praticado por criança corresponderão as medidas previstas no art. 101.

Tem caráter público, uma vez que está vinculado administrativamente ao Poder Público municipal e tem suas ações, voltadas para o conjunto da população (para todos). No entanto, tem autoridade administrativa para desempenhar suas ações, pois se trata “de um organismo representativo da comunidade que deve exercer uma parcela do poder público com autoridade administrativa para promover suas próprias decisões” (COSTA, 2002, p. 76).

Andrade (2002) entende que o Conselho Tutelar, ao ter como função acolher queixas e/ou denúncias que constituem ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente, tem como responsabilidade administrativa tomar providências para solucionar a situação denunciada. É nesse sentido que o CT é considerado como porta de entrada para todas as denúncias que envolvem maus-tratos contra a população infanto-juvenil, conforme estabelecido no Artigo 13 do ECA: “os casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais”.

O CT tem atribuições legais que estão listadas no Art. 136 do ECA, traduzidas em 11 incisos. São suas atribuições:

- I. Atender as crianças e os adolescentes nas hipóteses previstas nos Arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no Art. 101, I a VII;
- II. Atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no Art. 129, I a VII;
- III. Promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:
 - a) Requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
 - b) Representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.
- IV. Encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;
- V. Encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;
- VI. Providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, entre as previstas no Art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;
- VII. Expedir notificações;
- VIII. Requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessários;
- IX. Assessorar o Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- X. Representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no Art. 220, § 3º. Inciso II, da Constituição Federal;
- XI. Representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder.

O ECA especifica, de forma minuciosa, as atribuições do CT e demonstra o quanto esse órgão se constitui em um mecanismo imprescindível para o cumprimento dos direitos garantidos em lei. Para proteger a criança e o adolescente, o CT aplica as medidas de proteção previstas no Artigo 101 dos incisos de I a VII do ECA.

Art. 101 Verificada qualquer das hipóteses previstas no Art. 98, a autoridade competente poderá determinar, entre outras, as seguintes medidas:

- I. encaminhamento aos pais e responsáveis, mediante termo de responsabilidade;
- II. orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III. matrícula e frequência obrigatória em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- IV. inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
- V. requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- VI. inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- VII. abrigo em entidade.

O ECA também prevê, no artigo 129, incisos de I ao VII, as medidas que devem ser aplicada pelo CT aos pais ou responsável.

- I - encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família;
- II - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- III - encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;
- IV - encaminhamento a cursos ou programas de orientação;
- V - obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar;
- VI - obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado;
- VII - advertência.

Para aplicar essas medidas, o CT pode requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança, fazendo valer sua atribuição legal prevista no artigo 136 do ECA, inciso III, alínea a. Entende-se que o CT precisa incorporar as prerrogativas da autoridade jurídico-administrativa que sua função lhe outorga, apropriando-se, em articulação como o poder judiciário, do instrumental legal de atribuições e medidas em defesa dos direitos da população infanto-juvenil e de suas famílias.

De acordo com Sêda (2001), a competência do Conselho Tutelar é definida por seu território de atuação. Sua jurisdição é administrativa e tem o município como espaço do exercício de sua função. Os limites de cobertura do serviço público do CT são definidos por lei municipal que estabelece, no caso de existir apenas um Conselho Tutelar no município, a cobertura dos casos de todo território municipal e, no caso de mais de um CT, define o território de abrangência de cada um deles. Nessa segunda situação, é competência do CT atender às denúncias das regiões ou territórios em que os pais ou os responsáveis tenham domicílio. Se o pai e a mãe residirem em locais diferentes, o CT pode atuar em qualquer um deles e, se um deles apenas tiver a guarda da criança ou do adolescente, prevalece o domicílio deste.

Nos casos em que ocorre a falta dos pais ou dos responsáveis e não é possível identificá-los, tem competência para receber as denúncias o CT do local onde se encontra a criança e o adolescente. Para Sêda (2001), essas medidas, critérios e competências existem para que o

[...] próprio Conselho Tutelar não se torne mais um serviço público lesivo aos direitos de crianças e adolescentes, sendo impossível localizar pais ou responsável, deve assumir a proteção do caso o Conselho Tutelar do local onde os lesados se encontrem, evitando toda e qualquer delonga burocratizante (p. 43).

A expectativa é de que o Conselho Tutelar seja um órgão bastante ágil na identificação e aplicação da medida protetiva cabível, para não se tornar um serviço público não atuante e/ou lesivo aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, o que torna evidente a importância desse órgão para a concretização dos direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988 e pelo ECA.

Por fim, o CT tem a missão precípua de zelar e exigir o cumprimento dos direitos assegurados legalmente à população infanto-juvenil e deve ser sempre acionado quando esses direitos forem ameaçados e/ou violados. Deve oferecer à comunidade um atendimento pautado no exercício pleno da democracia participativa e na eficiência dos serviços prestados, visando a proteção integral das crianças e dos adolescentes. De acordo com Mendes e Matos (2009), “o que vai garantir sua atuação democrática no caminho da promoção da justiça social são os compromissos éticos e ideológicos assumidos pelo agente político e sua habilidade em articular a implementação de seus projetos” (p. 254). Para tanto, faz-se

necessário que o CT se aproprie das competências, atribuições e autoridade legal que lhes são conferidas pelo ECA com o objetivo de democratizar o atendimento, estimulando a participação efetiva da sociedade com a finalidade de viabilizar, em tempo hábil, a resolução dos casos. A proteção integral se tornará possível quanto mais competente e qualificada for a intervenção do CT na implementação e fiscalização da política de atendimento à população infanto-juvenil.

2.2 Categorização dos violadores dos direitos da criança e do adolescente

Após a aprovação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990), foi assegurado por ambas as leis que à família, ao Estado e à sociedade em geral cabem o zelo, defesa e garantia dos direitos constitucionais e estatutários, os quais são necessários para o crescimento sadio e digno da criança e do adolescente. Assim sendo, o ECA (art. 4º), com base no artigo 227 da Carta Magna estabelece que

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

Quando há ameaça e/ou violação desses direitos, algum ente (família, sociedade ou Estado) deve ser responsabilizado por ação ou omissão dos direitos assegurados em Lei. Para que essa responsabilização ocorra, o ECA estabelece três categorias de violadores no artigo 98. A família, a sociedade, o Estado e a própria criança e o adolescente.

O grupo da família envolve, prioritariamente, os pais e os responsáveis. Incluem-se também neste grupo, os parentes e as pessoas que são próximas da família com livre acesso à convivência familiar. Acerca da família, especificamente no que diz respeito às funções dos pais, o ECA determina:

Art. 22. Aos pais incumbe o dever de sustento, guarda e educação dos filhos menores, cabendo-lhes ainda, no interesse destes, a obrigação de cumprir e fazer cumprir as determinações judiciais.

Art. 249. Descumprir, dolosamente, os deveres inerentes ao pátrio poder¹⁰ ou decorrente de tutela ou guarda, bem assim determinação da autoridade judicial ou Conselho Tutelar.

Pena: multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.

Concernente à sociedade e ao Estado, o UNICEF (1998) certifica que o Estado compreende todo o setor público em âmbito federal, estadual e municipal. Assim como o Estado, a sociedade também está representada em qualquer instituição da esfera pública, como escola, creches, hospitais, postos de saúde, assistência e policial, orfanatos, dentre outros. Sobre os direitos fundamentais que são de responsabilidade do poder público, o ECA assegura que

7º. A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência.

53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho [...].

No que se refere à responsabilidade da sociedade, o ECA estabelece no artigo 245 que

deixar o médico, professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e de ensino fundamental, pré-escola ou creche, de comunicar à autoridade competente os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra a criança ou adolescente.

Pena: multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.

A criança e o adolescente também são especificados pelo ECA como violadores de seus direitos “[...] nos casos em que os mesmos tenham se comportado de maneira tal que acabem negando seus próprios direitos” (UNICEF, 1998, p. 138). Os casos mais comuns estão relacionados ao uso de drogas e a infrequência na escola.

Diante do exposto sobre os violadores dos direitos, assegurados ao conjunto da população infanto-juvenil o ECA institui que,

É dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor (Art. 18).

¹⁰ O termo “pátrio poder” foi retificado pelo Novo Código Civil de 2002, que passou a adotar o termo “poder familiar”, conforme assinala o art. 1.630 do referido Código: “ Os filhos estão sujeitos ao poder familiar, enquanto menores”.

É dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente (Art. 70).

Nesta perspectiva, importa enfatizar que a família, a sociedade e o Estado são os responsáveis legais pela garantia dos direitos da criança e do adolescente, assegurados em Leis, os quais são soberanos e não podem ser violados ou ameaçados. No entanto, constantemente esses direitos são violados e, sendo assim, o ECA institui como abertura de defesa e proteção, o dever de toda a sociedade em denunciar os casos de violação e ameaça desses direitos, como forma de ressarcimento e prevenção de qualquer fato que constitui maus-tratos e violência contra a população infanto-juvenil.

2.3 Brasil: manifestações acentuadas de violência praticada contra a criança e o adolescente

A violência é considerada um grave problema no Brasil, atingindo crianças e adolescentes de todas as classes sociais. Azevedo (2000) constata que “[...] agora e sempre e em toda parte as crianças têm sido vistas e tratadas como menores subalternos merecedores de um amor desvalorizado, porque contaminados pela idéia de fraqueza, inferioridade, subalternidade do ser criança” (p.40-41).

A discussão acerca da violência praticada contra a população infanto-juvenil vem sendo alvo de acirrados debates na sociedade moderna. No entanto, ela não é uma questão característica da nossa época, pois em toda a história do Brasil por meio da educação transmitida pelos adultos às crianças e aos adolescentes constata-se que a violência, em suas distintas expressões, esteve sempre presente.

Desde o período colonial, no Brasil, a criança e o adolescente sofrem com os maus-tratos praticados por adultos. Na contemporaneidade não é diferente, uma vez que a violência ainda é um apanágio desse tempo ao expressar-se como a principal causa da morte de crianças e adolescentes¹¹. Uma população cujos direitos básicos são constantemente ameaçados e violados, até mesmo pelo Estado, como o não acesso à escola, à saúde e aos cuidados necessários para o seu nascimento e

¹¹ Segundo dados da UNICEF, 20,61% das crianças e dos adolescentes vítimas de violência (na faixa etária entre 10 a 14 anos) são vítimas de óbitos por homicídios (UNICEF, 2006).

desenvolvimento sadio e, sobretudo, com dignidade. Diante desta realidade, Sousa (2001) assevera que

no caso da violência contra criança , prevalece o adultocentrismo, forma de autoritarismo pela qual a criança é vista como “coisa”, um não-ser, um ausente de desejos. Daí ser ela desrespeitada em sua necessidade fundamental: o direito à dignidade (p. 17)

Faz-se urgente entender que a violência é um fenômeno social que traz enormes consequências para o desenvolvimento físico, mental, emocional, espiritual e social da criança e do adolescente. A criança ou adolescente poderá adquirir sequelas por toda a vida, podendo vir a ser um futuro agressor e, dependendo da gravidade da violência, essa pode até levar a morte. Pereira (1996, p.3) afirma que “[...] é flagrante a probabilidade de uma criança vítima de violência, tornar-se um adulto agressor”. Dependendo do nível de agressividade da violência, seja leve ou severa, ela prepara a criança e o adolescente para aceitarem e tolerarem a agressão, bem como os ensinam a terem uma postura de obediência e de submissão.

Para Carvalho (2009, p. 94) “a realidade de violência contra crianças e adolescentes, [...] a violação e o desrespeito aos seus direitos, são resultados decorrentes do crescimento da pobreza e da desigualdade social no Brasil e no mundo”. Nesta perspectiva, é preciso “[...] reconhecer que toda violência é social, histórica e, portanto, capaz de ser controlada e erradicada caso haja vontade política” (AZEVEDO, 2000, p.38). Só assim, crianças e adolescentes terão uma vida mais digna e de respeito, como cidadãos de direitos reconhecidos por Lei.

Porquanto, é necessário entender que em uma sociedade a garantia de sua dignidade e o respeito para com as crianças e adolescentes devem prevalecer em primeiro lugar, mas para que esses direitos sejam efetivados é preciso que a sociedade faça valer de fato o que está garantido por lei. O ECA, no Art. 18 preconiza que: “É dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor”. Contudo, constata-se que a criança e o adolescente ainda são vítimas de violência praticada por familiares, Estado e sociedade. As manifestações mais acentuadas de violência são: violência física, negligência, abuso sexual e violência psicológica.

A violência física, praticada no âmbito doméstico, se traduz pelo uso da força física pelos pais ou responsáveis no relacionamento com a criança ou o adolescente. “[...] Esta relação de força baseia-se no poder disciplinador do adulto e na desigualdade adulto-criança [...]” (Brasil, 1997, p.11).

Silva (2002 p. 87) faz referência ao livro de provérbios da Bíblia Sagrada que diz: “Aquele que retém a vara, quer mal ao seu filho, mas o que o ama, cedo o disciplina” (PV. 13: 24). A violência física há séculos permeia a cultura brasileira, amparada incisivamente pela força da religião, no que diz respeito à autoridade dos pais para com os filhos. Mediante esta visão, a autora certifica que a agressão física, escudada na justificativa religiosa, parte da prerrogativa de que tal função é uma medida “educativa eficaz” para controlar e modificar comportamentos.

Ao contrário de constituir-se em uma medida eficaz, a violência física implica em consequências que,

[...] se apresentam desde simples marcas no corpo até a presença de lesões tóraco-abdominais, auditivas e oculares; [...] queimaduras e ferimentos diversos que podem causar invalidez temporária ou permanente, quando não, a morte (SILVA, 2002, p. 87).

Sousa (2001), ao enfatizar a questão da violência física, afirma que essa forma de violência pode acontecer uma única vez ou pode ser uma prática constante. É praticada de forma consciente ou inconsciente por familiares e/ou pessoas que convivem diretamente com a criança. Dessa forma, para autora

entende-se por violência física doméstica contra a criança qualquer ação, única ou repetida, não-acidental (ou intencional), perpetrada por agentes circunscritos à família ou a convívio diário e direto com a criança, seja adulto (pai e mãe legítimos ou adotivos, padrasto ou madrasta) ou outra criança e adolescente (mais velho ou não) e que deixe ou não marcas físicas nela, motivada por fatores consciente (ferir, danificar ou destruir a criança) e/ou inconscientes (p. 21).

Com base no estudo realizado sobre a violência física, evidencia-se que esta é uma violência fácil de ser detectada devido ao aparecimento de ferimentos, queimaduras, fraturas ósseas, hematomas, que geralmente são resultados de uma violência praticada no seio familiar por pais ou responsáveis, sem que tenha uma explicação plausível para tal agressão. Essa forma de agressão é sempre justificada e utilizada como uma forma de “educar” a criança e o adolescente, inclusive, tal justificativa é respaldada pelas religiões, meios de comunicação, e outros.

A negligência, ao contrário dos maus-tratos físicos, e apesar dos altos índices apresentados nas pesquisas, é considerada por estudiosos da área, como uma violência de difícil constatação. Alguns fatores contribuem diretamente para a ocorrência dessa atitude de violência como: a) a condição de miséria e pobreza em que se encontram milhares de famílias brasileiras, cujo perfil, em grande maioria, retrata aquelas com pais desempregados, sem condições de sustentar as necessidades básicas dos filhos, b) as famílias chefiadas por mulheres que precisam trabalhar fora para garantir sua sobrevivência e a de seus filhos, deixando-os sem proteção, à mercê da violência e c) a ineficácia das políticas públicas de atendimento à família, resultado da negligência por parte do Estado. Para Carvalho e Almeida (2003)

nessa sociedade, o crescimento das situações de vulnerabilidade e a crise das instituições que fazem funcionar o vínculo social e a solidariedade têm obrigado cada um a dar conta de si mesmo, organizando e procurando dar um sentido à sua vida de forma mais individual e solitária. Nesse contexto, cresce a importância da família e dos entornos sociais imediatos. (p. 118).

Outro fator predominante, que dificulta diagnosticar esta violência, é a questão da inexistência de intencionalidade muitas vezes alegada por pais e/ou responsáveis. No entanto, é preciso compreender que a negligência se manifesta por meio de comportamentos concernentes às

omissões dos pais ou de outros responsáveis (inclusive institucionais) pela criança e pelo adolescente, quando deixam de prover as necessidades básicas para seu desenvolvimento físico, emocional e social. A negligência significa a omissão de cuidados básicos como a privação de medicamentos; a falta de atendimento aos cuidados necessários com a saúde; o descuido com a higiene; a ausência de proteção contra as inclemências do meio como o frio e calor; o não provimento de estímulos e de condições para a frequência à escola (BRASIL, 2002 (B), p.12).

Essa negação e omissão de proteção e de cuidados necessários prejudicam o bom desenvolvimento da criança e do adolescente, uma vez que os deixa desamparados em suas necessidades básicas. Assim, importa salientar que a negligência, mesmo sendo uma violência de difícil identificação, “[...] é uma realidade que se observa em diversas culturas desde os tempos mais remotos” (BESERRA, CORRÊA e GUIMARÃES, 2002, p.63).

Deslandes (1997) entende, também, por negligência, a atitude dos pais ou responsáveis em privar a criança de algo que ela necessite e que é imprescindível

para o seu crescimento sadio. A autora alerta, ainda, que não podemos somente associar a negligência às precárias condições socioeconômicas que afetam a sociedade brasileira, pois tal visão propicia uma falta de atitude protetora com a população infanto-juvenil vítima deste tipo de violência.

O abuso sexual é a forma de violência contra a criança e o adolescente mais velada, uma vez que envolve questões culturais e morais de relacionamento entre os membros da família. Essa forma velada de violência contribui para perpetuar um pacto de silêncio no seio familiar e está carregada de crendices e preconceitos, pois envolve segredos, por se tratar de atores com relação sanguínea¹². Neste sentido, na maioria dos casos, o agressor é uma pessoa com quem a criança convive diariamente, a qual ama e estima e, com isto, o abusador apropria-se do seu poder de afetividade com intenção de estimulá-la sexualmente e, assim, obter satisfação sexual. São múltiplas as modalidades de abuso sexual como

[...] estupro, atentado violento ao pudor, prostituição, corrupção de menores, utilização em espetáculos pornográficos ou de sexo explícito, etc. os quais podem ser expressões de agressividade da família e da sociedade, e um descaso do poder público (VERONESE, 1997, p. 22).

A ABRAPIA (1997) certifica que, na maioria, os agressores são familiares, responsáveis, amigos da família e, ainda, pessoas conhecidas em quem as vítimas confiam. Esta confiança nos agressores favorece a prática do crime, à medida que facilita para que o crime seja encoberto e, ao mesmo tempo, em que é utilizada para persuadir e/ou assustar a criança ou o adolescente com o intuito de mantê-los em silêncio acerca do abuso.

É importante salientar que a violência sexual nem sempre é cometida com o uso da força física, pois geralmente o agressor é uma pessoa com quem a criança convive diariamente e mantém dependência econômica e relacionamento de afetividade. Ela pode ser praticada por meio de contato físico ou não, além de situações que envolvem exploração e a prostituição sexual. Segundo Deslandes (1997), existe uma cultura de silêncio e tabus que contribui para perpetuar a violência sexual contra a criança e adolescente e isso só reforça a urgência de se entender a complexibilidade desta violência e, para tanto

¹² Sobre este assunto ver: FALEIROS: A Violência Sexual contra criança e adolescente e a construção de indicadores: a crítica do poder da desigualdade e o imaginário (Organização: Brasília, 1997).

[...] é preciso que médicos, psicólogos [...] assistentes sociais, professores e a sociedade em geral trabalhem para facilitar a descoberta e a revelação dessa prática, para que soluções de fato possam ser viabilizadas (ABRAPIA, 1997, p.5).

A violência sexual evidencia a necessidade de uma atuação integrada e comprometida de vários profissionais que atuam no âmbito dessa forma de violência contra a população infanto-juvenil como forma de enfrentamento e combate desse fenômeno social, pois só assim contribuir-se-á para romper com essa cultura do silêncio que permeia os casos de abuso sexual.

No que se refere ao abuso psicológico (em consonância com os estudiosos da área), é o tipo de violência mais comum e mais praticada pelos pais. No entanto, é a mais difícil de ser identificada por vários fatores como: pelo seu caráter subjetivo e por não deixar marcas evidentes; pela perspicácia da violência e ausência de evidências imediatas de maus-tratos, como acontece nos casos de violência física; na maioria das vezes, os pais ou responsáveis acabam justificando que sua intencionalidade e finalidade são “educar e proteger” a criança ou adolescente. Mesmo não deixando marcas visíveis como a violência física,

[...] a violência psicológica deixa outros tipos de marcas, uma vez que atinge o mundo psíquico da criança, na medida em que esta é ridicularizada, [...] criada em ambientes promíscuos, vítimas de constantes ameaças e acusações [...] (VERONESE, 1997, p.22).

De acordo com Deslandes (1997), algumas atitudes dos pais para com os filhos remetem à caracterização da violência psicológica, quando, por exemplo, os pais ou responsáveis aterrorizam a criança visando instaurar um clima de medo; quando elas são rejeitadas, não sendo reconhecido seu valor e nem supridas suas necessidades básicas; quando são isoladas do meio social, impedidas de terem amigos; quando os pais ignoram seu desenvolvimento emocional e intelectual e quando as crianças são utilizadas como meio de obter dinheiro por meio da prostituição e do crime. A autora alerta que “[...] por produzir sequelas não visíveis e de difícil identificação para os leigos, os maus-tratos psicológicos permanecem ocultos” (1997, p. 16). Diante desta observação, fica explícita a necessidade de estudos aprofundados sobre esse tipo de violência, com vistas à sua identificação.

A partir do acervo bibliográfico estudado sobre distintas formas de violência contra a população infanto-juvenil, percebe-se que inúmeros são os fatores que

propiciam, facilitam e legitimam o sofrimento de crianças e adolescentes que quotidianamente são maltratados pelos pais, sociedade e inclusive pelo poder público. Diante desta realidade, é preciso fazer valer realmente o que está assegurado no Art. 15 do ECA: “A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas Leis”.

2.3.1 A família: *locus* da violência

A violência contra a criança e o adolescente tem como *locus* predominante o seio da família e é praticada pelos pais ou pessoas mais próximas, que se sentem consciente ou inconscientemente com o direito de utilizar-se da violência, em suas distintas expressões, como forma de “educar” as crianças. Dessa forma, inúmeras crianças e adolescentes, são maltratadas cotidianamente por seus próprios familiares.

Bruschini (2000) salienta que a instituição família se organiza por meio da divisão interna de papéis, na qual são privilegiadas as relações de dominação e subalternidade por meio da distinção de direitos e deveres no grupo. Ainda enfatiza que a família, por ser uma unidade de relações sociais, se configura como a primeira unidade de socialização na medida em que propicia a reprodução de hábitos valores e padrões de comportamento, repassando-os para seus novos membros, desempenhando, assim, uma função social e ideológica.

O papel da família concernente à educação dos filhos, por muito tempo, foi motivo de não interferência ou questionamento por se tratar de uma instituição que sempre foi vista como um santuário (intocável e inquestionável), na qual ninguém tinha o direito de intervir. Assim, o conceito que se tem dos pais é de que são *a priori* protetores e guardiões de seus filhos e que toda atitude tomada pelos mesmos é sempre justificada como sendo para o bem e proteção da criança e do adolescente. Porém, o que se percebe é que “[...] é freqüente o abuso de poder dos pais que deviam atuar como “protetores” acima de tudo, e não o fazem” (PEREIRA, 1996, p. 3).

Tendo em vista que a violência é uma realidade institucionalizada, porém velada dentro do seio familiar, é importante ressaltar que ela se exprime pela relação

de força do poder do mais forte - pais - sobre o mais fraco - filhos. Como expõe Faleiros (1997) quando afirma que

a chamada violência doméstica é equivocadamente definida pelo *locus* onde se realiza, a casa. Em realidade ela é resultado de relações de poder, de podres poderes, empregando uma expressão de Caetano Veloso (p. 44).

Evidencia-se que por muito tempo a violência praticada pelos pais na educação dos filhos, foi aceita e considerada legítima na sociedade brasileira, tendo em vista que a função da família não estava em julgamento. Contudo, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), iniciou-se uma nova fase para as crianças e os adolescentes, vistos como cidadãos de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento que precisam ser tratados com dignidade e respeito. Assim, toda omissão ou ato por parte de familiares ou responsáveis que de alguma forma venha agredir as integridades físicas, morais, psíquicas e sociais de um ser em desenvolvimento são considerados como violência e estão sujeitos a intervenções e punições de cunho social e jurídico¹³.

Conforme análise de Ribeiro (1999), só é possível compreender a instituição família por meio do processo de mudança e diversidade que vem lhe acompanhando no decorrer dos tempos e, assim, a estrutura familiar deve ser compreendida com base na concepção de pluralidade e heterogeneidade, contrapondo-se aos modelos ideais que são construídos sob o enfoque da linearidade e da homogeneidade. Este enfoque tem induzido ao enquadramento das famílias em uma ótica de que só existe um modelo de se ordenar a estrutura familiar. Essa idéia opõe-se à concepção de que a família é uma instituição que está em constante renovação, assumindo assim, características diversas na história da sociedade.

Com base no exposto, pretende-se abordar alguns tipos de famílias e os estereótipos socioculturais que permeiam essa instituição na sociedade brasileira. Vale ressaltar que são inúmeros os conceitos e tipos de famílias que foram sendo construídos no passar da história.

Viana (Projeto FIUC, 2010) argumenta sobre a necessidade das investigações científicas levarem em consideração o contexto e o significado das

¹³ A intervenção de cunho Social é realizada pelo Conselho Tutelar, pois este é um órgão não jurisdicional, não lhe cabendo o julgamento dos casos atendidos. A parte Jurídica é de responsabilidade da Delegacia de Polícia, Promotoria da Infância e Juizado da Infância.

funções e das inovações conceituais sobre a família contemporânea (de fundamento e de constituição), que expressam um novo pensar sobre o papel social e histórico dessa organização que tem se constituído em tema de amplos debates.

No decorrer da história a família passou por constantes transformações no que se refere aos valores culturais e às funções que lhes foram repassados uma vez que acompanha intrinsecamente o dinâmico processo histórico da humanidade, tendo em vista que a sociedade sofreu inúmeras mudanças. A seu ver, a família também deve ser considerada em sua dinâmica estrutural, em constante transformação e a partir dos diversos modelos, funções e conceitos que lhes são atribuídos na sociedade.

Nesses termos, como reflexão, indaga: não seria a família contemporânea, como esfera privada, também uma instância *a priori* violada em seus direitos fundamentais (de organização, função sócio-educativa, e outros), por macro determinações econômicas e culturais, estruturais e conjunturais que a impelem a atribuir significado às relações estabelecidas com seus membros, com base em valores sócio-culturais que lhes foram repassados, reproduzindo-os em sua própria vivência cotidiana?

No entanto, este estudo deter-se-á em uma breve caracterização e discussão sobre os desenhos de famílias: de natureza aristocrática, nuclear burguesa e a família brasileira atual.

A família aristocrática é característica da idade média e pode ser também denominada de patriarcal. O tratamento dado às crianças, por este tipo de família, retratava a autoridade excessiva, a indiferença e a violência, haja vista que

as crianças eram criadas por amas-de-leite. Eram consideradas pequenos animais que precisavam ser domesticados. Era primordial o respeito, a hierarquia social, desobediência à autoridade resultava em punição pública com castigos físicos. A sexualidade não se mantinha escondida na criança e era muito comum os jogos que os adultos faziam com a sexualidade infantil (RIBEIRO, 1999, p.10).

Em conformidade com Bruschini (2000) - que tem como referência de análise os autores, Aries (1979) e Pôster (1979) - nas famílias aristocráticas as atividades domésticas, os cuidados maternos e as relações de proximidade com as crianças eram pouco valorizados. “A vida emocional das crianças não gravitava em torno dos pais, mas estava difundida através de vasta gama de figuras adultas” (BRUSCHINI,

2000, p.53) e, assim, os cuidados com os filhos não eram obrigações dos pais e, sim, dos criados, mais especificamente das amas-de-leite. Cabia ao homem a preocupação e dedicação voltada para a guerra e à mulher a organização da vida social da casa, na qual não estavam incluídos os cuidados com os filhos.

A família nuclear burguesa tem sua gênese na Europa com a ascensão da burguesia ao poder e com o desenvolvimento industrial. Esse modelo de família corresponde aos interesses da classe dominante, que defende “[...] o ideal de família, conjugal moderno (pai, mãe e filhos) vivendo na mesma casa [...]” (RIBEIRO, 1999, p. 11). A figura do pai é representada pela autoridade máxima, devido ser o responsável pelo sustento da família. No caso da mãe, a submissão era uma atitude expressiva e sua função se restringia aos cuidados com a casa e educação dos filhos. Assim, ao contrário do que acontecia na família aristocrática,

na [família] burguesa o padrão emocional é definido pela autoridade restringida dos pais, profundo amor parental pelos filhos, uso de ameaça de retirada de amor a título de punição, em vez de castigos físicos (BRUSCHINI, 2000, p.53).

Assim sendo, a estrutura familiar na sociedade burguesa sofreu algumas transformações e passou a ser considerada como um modelo nuclear ideal de família harmoniosa. No entanto, a construção desse modelo ideal de família, resultou na “[...] tirania com outros arranjos familiares, de tal sorte que se vive a família concreta com enorme frustração, à medida que não se consegue atingir o ideal que ela deveria ser” (RIBEIRO, 1999, p.15).

A família brasileira atual se caracteriza como “[...] uma associação de pessoas que escolhe conviver por razões afetivas e assume um compromisso de cuidado mútuo [...] com crianças, adolescentes e adultos” (SZYMANSKI 2002, p. 19).

Com base nesse conceito, Szymanski (2002) cita em seu estudo alguns tipos de composição familiar na contemporaneidade, a saber:

- Família nuclear, incluindo duas gerações com filhos biológicos;
- Famílias extensas, incluindo três ou quatro gerações;
- Famílias adotivas, que podem ser bi-raciais ou multiculturais;
- Famílias constituídas por casais;
- Famílias monoparentais, chefiadas por pai ou mãe;
- Casais homossexuais com ou sem crianças;

- Famílias reconstituídas depois do divórcio;
- Várias pessoas vivendo juntas, sem laços legais, mas com forte compromisso mútuo.

Diante deste rol de desenho e composição familiar, na sociedade brasileira, evidencia-se a diversidade da estrutura familiar na atualidade e isso propicia inúmeras transformações no modelo ideal cristalizado pela família nuclear burguesa. Nessa perspectiva, Szymanski (2002) certifica que essas novas mudanças na composição familiar, bem como sua visibilidade devem partir da consideração do reflexo de uma sociedade ampliada com novas formas de convivência familiar e relações interpessoais que foram sendo construídas na contemporaneidade. Nesse sentido, aponta para a necessidade de todos e, em especial, das famílias nucleares, de “assimilar” o impacto das mudanças que envolvem a estrutura familiar brasileira atual, pois

para compreendê-la e desenvolver projetos de atenção à família, o ponto de partida é o olhar para esse agrupamento humano como um núcleo em torno do qual as pessoas se unem, primordialmente, por razões afetivas, dentro de um projeto de vida em comum, em que compartilham um cotidiano, e, no decorrer das trocas intersubjetivas, transmitem tradições, planejam seu futuro, acolhem-se, atende os idosos, formam crianças e adolescentes (SZYMANSKI 2002, p.10).

Algumas dessas mudanças podem ser evidenciadas na estrutura familiar com poucos filhos; famílias na qual a mulher está inserida no mercado de trabalho e terceiriza os serviços domésticos; aquelas somente com a presença do pai ou da mãe (famílias monoparentais), que na maioria das vezes, é retratada pela figura da mãe e dos filhos, dentre outros.

É importante ressaltar, na sociedade atual, o que preconizam algumas leis (Constituição Federal de 1988, Estatuto da Criança e do adolescente de 1990, Novo Código Civil de 2002) sobre a instituição familiar.

A Constituição Federal de 1988 no art. 226 estabelece que, “a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”. No parágrafo 3º e 4º do mesmo artigo diz

para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher com entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento.
Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

O Estatuto da Criança e do Adolescente preconiza no art. 25 que “entende-se por família natural a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes”.

O Novo Código Civil de 2002 no artigo 1.723 “reconhece como entidade familiar a convivência duradoura, pública e contínua, de um homem e uma mulher, estabelecida com o objetivo de constituição de família”.

Destarte, a estrutura familiar na contemporaneidade, segundo esses documentos, apresenta inúmeras mudanças, que não atendem mais ao modelo ideal de pai, mãe e filhos vivendo num espaço sagrado e harmonioso, no qual toda atitude tomada pelos pais na educação dos filhos era inquestionável, pois a autoridade dos pais não podia sofrer interferências ou intervenções. Essa realidade foi contestada a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, uma vez não atender mais às necessidades atuais de proteção integral à criança e ao adolescente, pessoas merecedoras de atenção especial, haja vista estarem em condição peculiar de desenvolvimento. Nessa perspectiva, a família deve se constituir como instituição e “[...] espaço indispensável para a garantia da sobrevivência, [...] e proteção integral dos filhos [...] independente do arranjo familiar ou forma como vêm se estruturando” (KALOUSTIAN apud RIBEIRO, 1999, p.17).

Percebe-se que a violência praticada contra a criança e o adolescente, ao invés de ser discutida abertamente na sociedade, ainda é um problema social que se depara com um “muro de silêncio”. Existem resquícios históricos que ainda permeiam a sociedade, considerando as famílias como santuários imaculados sendo que as atitudes tomadas pelos pais não podem ser questionadas ou sofrer interferência, pois são sempre justificadas em nome da educação dos filhos. Essa atitude equivocada contribui para coibir e intimidar a notificação dos casos de maus-tratos envolvendo a população infanto-juvenil, resultando no descumprimento do ECA que determina no Art. 13: “os casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente serão, obrigatoriamente, comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade sem prejuízo de outras providências legais”. A violência é consequência da omissão e do abuso dos pais, responsáveis, sociedade

e Estado na forma utilizada pelos mesmos para cuidar e proteger as crianças e adolescentes.

A discussão e caracterização da violência praticada contra a criança e o adolescente, realizadas por meio de pesquisas, são imprescindíveis para identificar as possíveis propostas de intervenção para atender essa demanda social. O Conselho Tutelar se constitui como fonte de pesquisa acerca da violência por meio das denúncias registradas e do atendimento realizado pelo órgão para proteger a vítima e contribuir para a responsabilização dos agressores.

Acredita-se que só com a união de vários atores e setores, como entidades do governo, da sociedade civil organizada, as universidades e diversos profissionais, entre estes o assistente social que tem como compromisso profissional a defesa intransigente de lutar pela concretização dos direitos sociais das classes que se encontram em vulnerabilidade social e pessoal e, sobretudo, com um Conselho Tutelar, revestido de legitimidade política, social e institucional, será possível propiciar ao conjunto da população infanto-juvenil, a efetivação dos direitos assegurados na Constituição Federal de 1988 e no ECA (1990) referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, e ao respeito à sua dignidade desses dois segmentos.

CAPÍTULO III

DIREITO DE CIDADANIA, PROTEÇÃO SOCIAL E CONSELHO TUTELAR: CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE PARTICIPATIVA

“Os países somente chegarão mais perto de suas metas de paz e desenvolvimento se chegarem mais perto da realização dos direitos de todas as crianças”.

Kofi A. Annan

3.1 Direito de cidadania, proteção social e democracia participativa: abordagem teórico-conceitual e histórica

Ao realizar uma retrospectiva histórica sobre a cidadania, fundamentado no pensamento marxiano, Porto (2001) afirma que Marx identificou na sociedade capitalista a dicotomia entre os interesses burgueses e a garantia dos direitos de cidadania da coletividade no contexto das grandes revoluções burguesas do séc XVIII. Essas revoluções tinham por princípio as lutas pelos direitos humanos e resultaram na formação da sociedade burguesa que adotou, como estratégia para se manter no poder o critério da meritocracia (por mérito), tendo em vista a não garantia dos direitos da coletividade para os cidadãos. A seu ver, para a burguesia, a defesa dos direitos humanos não saíram da “propaganda de luta” por mudanças. No entanto, historicamente, mesmo quando as propostas de mudanças foram efetivadas, somente garantiram os direitos da própria burguesia. Nessa perspectiva analítica, os direitos voltados à coletividade dos cidadãos só estão representados no plano formal e jurídico, uma vez que, na realidade, não são efetivados em uma perspectiva pública e universalizadora;

Em um contexto capitalista contemporâneo esses interesses privatistas e mercantis foram preservados, tendo em vista manter a lógica dessa sociedade. A manutenção dessa lógica, de forma velada, é estratégica no sentido de não desvelar a existência dos conflitos, contradições, injustiças sociais e dos distintos interesses das classes sociais, por constituir-se em um dos fundamentos da ideologia neoliberal, que rechaça a idéia de políticas públicas e de direitos sociais, sob a responsabilidade do Estado.

A ausência de uma concepção de cidadania ampliada no Estado burguês, na perspectiva do direito, por meio da implementação de políticas sociais públicas,

fomenta, ainda mais, as desigualdades econômicas, sociopolíticas e culturais no país.

Porto (2001) analisa o conceito de cidadania, no contexto da sociedade capitalista, como algo ideológico e contraditório. Do seu ponto de vista, essa sociedade apresenta um discurso sobre democracia e igualdade que é funcional à burguesia para se manter como classe dominante. Esse discurso é o que impulsiona a desigualdade social, pois oculta as contradições e os processos que estimulam os interesses do mercado de capital em detrimento dos direitos de cidadania.

Para Viana (2007), na perspectiva neoliberal, o que se preconiza são os chamados direitos de liberdades individuais (civis e políticos), e não os sociais. A concepção liberal de democracia está fundamentada no conceito de liberdade de mercado e no princípio da igualdade negativa (sem intervenção do Estado na área social) e da justiça social distributiva (contratual), e não da justiça social redistributiva, com igualdade positiva em uma perspectiva universalizadora.

No ocidente, após a crise de 1929, surgiu nos países europeus, como forma de intervenção e regulação estatal, a experiência do Estado Bem-Estar Social (ou Welfare State inglês). Esses países tinham o capitalismo como economia central. Em países periféricos como o Brasil, o Governo de Getúlio Vargas se viu incentivado a implementar medidas voltadas aos seguros sociais, de natureza contratualista, a exemplo do chamado modelo previdenciário bismarckiano, implementado na Alemanha por Otto Von Bismarck

No Brasil, de acordo com Porto (2001), as primeiras medidas sobre políticas sociais emergiram com o fim da Velha República, devido ao avanço do processo de industrialização em detrimento da crise da oligarquia agrária. Nos anos 1930, a questão social que, até então, era um caso de polícia, passou a ser tratada como política social. A organização política dos trabalhadores, na busca por melhorias nas condições de vida e de trabalho, direcionou suas lutas pela conquista de direitos, o que resultou no surgimento das políticas sociais. Essas políticas surgem como respostas da classe burguesa aos trabalhadores, ainda que por meio de uma cidadania regulada, já que as medidas e seguros sociais eram excludentes e restritos apenas aos trabalhadores urbanos de carteira assinada.

Registra-se, em 1923, período anterior a essa época, o surgimento das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP), que se constituíram no embrião para a constituição das bases da política de previdência social no Brasil. Até então o

Estado intervencionista era inexistente. Competia ao empresariado progressista as concessões de benefícios à classe trabalhadora. Conforme afirma Porto (2001),

o Estado daquela época movia-se essencialmente a partir de uma perspectiva liberal, onde grande parte das concessões realizadas à classe trabalhadora coube ao empresariado mais progressista (p. 21).

Seguindo o modelo de proteção social dos países capitalistas avançados, sobretudo na Alemanha com as medidas sobre seguros sociais de Bismarck, Vargas rompeu com o setor oligárquico-agrário e reforçou o setor de infraestrutura com a construção de estradas, indústrias e o desenvolvimento de ações estratégicas, voltadas à administração das questões trabalhistas.

No entanto, em que pese os avanços na área trabalhista, o governo Vargas fragmentou as políticas sociais brasileiras, à medida que priorizou a atenção aos segmentos da classe trabalhadora mais organizados politicamente, em detrimento dos mais fragilizados e desarticulados, ao implementar ações e políticas de seguros sociais de forma seletiva, clientelista e compensatória.

Nos anos 1960 e 1970, ainda no período da ditadura militar, o país contou com políticas sociais de caráter um pouco mais qualitativo e abrangente. Os governos militares buscaram compensar a supressão das liberdades civis e políticas (regime de exceção), em decorrência do agravante fenômeno do pauperismo que se instalou sobre a classe trabalhadora brasileira. O objetivo principal era implantar uma política de dominação burguesa por meio de um projeto societário que postulava uma modernização conservadora. Sobre essa modernização, Porto (2001, p. 23) certifica que

essa modalidade de modernização conservadora, priorizada pelo regime político da ditadura, impulsionou, por um lado, o crescimento quantitativo de instâncias estatais funcionais ao modelo econômico adotado e, por outro, provocou uma mudança de cariz qualitativo, dada pela implementação de políticas sociais abrangentes, sobretudo, a partir de 1970. Esta ênfase na dinamização das políticas sociais deu-se [...] para compensar o agravante pauperismo prevalente no seio da classe trabalhadora brasileira, configurando em decorrência das fortes compressões causadas na política social (p. 23).

Essa política social, implementada sob os parâmetros da ditadura militar, aliada à idéia de uma modernização conservadora, transformou-se em modelo de política autoritária, centralizadora, caracterizada pela “não cidadania” e pela violação dos direitos civis e políticos, aprofundando a desigualdade de renda e de injustiça

social, que o Brasil vivenciou no decorrer de duas décadas. É possível afirmar que, nesse período, a construção da cidadania ampliada, em bases democráticas, incluindo os direitos sociais, não se deu no Brasil. Essa concepção ocorreu nos países escandinavos, onde o modelo inglês de política do Welfare State prevaleceu e se transformou em uma experiência histórica universalizadora.

Ao final dos anos 1980, no último governo ditatorial, representado pelo General Figueiredo, iniciou-se no Brasil, um movimento de abertura política democrática que culminou na mudança do regime militar para governos civis. Com essa mudança ressurgiu no cenário nacional, o movimento operário e a organização partidária com eleições diretas para os governos estaduais, consolidando assim a liberdade democrática com a inauguração da Nova República. Sobre essa democratização da Nova República, Porto (2001) analisa que

quanto ao tema relativo à democratização na Nova República, o eixo central é dado pela Constituinte. Isto é, a saída para o rompimento definitivo com a repressão típica do Estado ditatorial é atribuída à Assembléia Constituinte que, em tese, teve como responsabilidade a instauração da democracia na sociedade brasileira (p. 25).

Como resultado desse processo de abertura democrática, o país contou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Os partidos puderam experimentar suas divergências e a instituição do primeiro sistema brasileiro de seguridade social pública se apresentou como dever do Estado e direito do cidadão. Entretanto, apesar das lutas e conquistas dos trabalhadores, a prevalência dos interesses do grande capital continuou sobrepondo-se aos parâmetros sociais e ético-políticos preconizados pela Nova República.

Como contraponto a essas mudanças constitucionais, ganhou adeptos a ideologia liberal, contrária à intervenção estatal e aos direitos sociais, objetivando a construção do cidadão-consumidor. A finalidade dessa ideologia não é a construção da cidadania ampliada e, sim, a restrição aos direitos sociais por meio de prévio controle dos conflitos gerados pela classe trabalhadora em suas lutas por melhorias das condições de vida e de trabalho.

Na década de 1990, houve um agravamento das políticas sociais, intensificado pelo Governo Collor, que aderiu à política neoliberal, reduzindo os recursos financeiros aplicados a projetos na área social e realizou alterações na Carta Constitucional recém promulgada. Após o governo Collor, o Governo de Itamar Franco, apesar da ineficiência dos programas sociais, aprovou a Lei Orgânica

da Assistência Social (LOAS) que prevê a assistência social pública como direito de cidadania.

Com o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) intensificou-se, ainda mais, a privatização das estatais com o encolhimento nos gastos destinados à área social, à medida que este governo refilantropizou as políticas sociais transferindo-as ao chamado “terceiro setor”. Com base nessas medidas o governo promoveu a assistência social por meio de programas de combate à pobreza, mediante o repasse de uma renda mínima, a exemplo do Programa Comunidade Solidária, de natureza pontual e focalizadora.

Com a adesão do Governo Collor e Fernando Henrique Cardoso às propostas neoliberais, foram concretizadas no país, nos anos 1990, macro políticas econômicas estruturais com juros altos proporcionando um alto índice de desemprego. Como consequência dessa política de abertura econômica ao capital internacional, o Brasil passou a conviver com a privatização do patrimônio público e com a redução das políticas públicas e dos direitos sociais.

Porto (2001) avalia que duas constatações levam à afirmação de que, no Brasil, definitivamente, não existe e nunca existiu um Estado de Bem-Estar Social: a) a cidadania nunca passou de uma mera figuração retórica, e b) o Estado brasileiro sempre transformou a política social em medidas assistenciais e regressivas, banalizando a pobreza e fomentando a desigualdade social. Por esta razão, Porto (2001) afirma que

no contexto da reforma do Estado dos anos 90, a política social brasileira se apresenta inteiramente sintonizada e submissa à orientação macroeconômica, distanciando-se, todavia, da dimensão universalista adquirida com a Constituição de 1988. Por meio desse novo cariz concedido as políticas sociais, o governo FHC eliminou as possibilidades de consolidação de um modelo de política social pública na sociedade brasileira (p. 27).

Nesse contexto político, Porto (2001) analisa que apesar da condição marginal do Estado brasileiro, com tendência à focalização e à desinstitucionalização das políticas sociais, ainda é possível acreditar no fortalecimento da luta de classe, como uma possível saída para se alcançar a cidadania real, tendo em vista a emancipação humana e política da classe trabalhadora e o protagonismo da sociedade civil.

Percebe-se que, no Brasil, com o passar dos governos republicanos, desde Vargas (1930) até Fernando Henrique (1994 a 2002), a cidadania e as políticas

sociais foram se degradando e os direitos do cidadão sempre foram anulados em favor da lógica da mercantilização e da acumulação capitalista. Nesses termos, o Estado brasileiro sempre garantiu a cidadania apenas no campo jurídico e formal, como é apresentada na Constituição de 1988. No campo real, as políticas sociais e a cidadania não se referenciaram no modelo de intervenção estatal preconizado pelo modelo britânico de William Beveridge (Welfare State), ou seja, não se garantiu, antes de 1988, um sistema de seguridade social pública aos trabalhadores brasileiros, de caráter universalizador. Ao contrário, com a entrada nos anos 1990, as políticas praticadas pelos governos passaram a ser caracterizadas pela quebra das garantias de direitos adquiridos pelos trabalhadores, pelo aumento do desemprego, corte e enxugamento dos gastos com as políticas sociais, levando, conseqüentemente, a intensa degradação da cidadania.

Sobre o percurso histórico da cidadania no Brasil, em sua obra “Cidadania no Brasil: o longo caminho”, Carvalho (2001) afirma que com o empenho da sociedade civil na reconstrução da democracia no Brasil, após o fim da ditadura militar, em 1985, o termo cidadania caiu na boca do povo e se firmou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, considerada Carta Cidadã. Nessa época, expandiu-se a crença de que a democratização das instituições traria de forma rápida a felicidade nacional como garantia de liberdade, de participação, de segurança, de desenvolvimento, de emprego e de justiça social redistributiva. A ação política e sindical no Brasil passou a ser livre.

Para Carvalho (2001), o cidadão pleno é aquele titular dos três direitos: civis, políticos e sociais. Faz sua reflexão com base na distinção entre as várias dimensões da cidadania desenvolvida por T. A. Marshall. Para Marshall, na Inglaterra, a construção do conceito de cidadania, apesar de lenta, seguiu uma lógica histórica. Primeiro vieram os direitos civis, no século XVIII, depois os direitos políticos no século XIX e, por último, os direitos sociais, no século XX (p. 10)¹⁴.

¹⁴ Nesse contexto, com base no processo de conquista histórica dos direitos civis, os ingleses reivindicaram o direito de votar e de participar do governo o que permitiu a eleição de operários e a criação do Partido Trabalhista que reivindicou os direitos sociais. O fator principal que, para Marshall, contribuiu para essa seqüência, foi a educação popular que permitiu às pessoas conhecerem seus direitos e lutarem por eles. No Brasil, não se aplica o modelo inglês visto que aqui se deu primeiramente ênfase aos direitos sociais que precederam os demais. A seu ver, essa inversão afetou a natureza da cidadania (CARVALHO, 2001, p. 11).

Outro aspecto relevante mencionado por Carvalho é que, historicamente, a natureza da cidadania se desenvolveu associada ao fenômeno do Estado-Nação (Revolução Francesa em 1789). A luta pelos direitos sempre ocorreu nas fronteiras geográficas do Estado-Nação e se constituiu em uma luta política nacional. Para esse autor, a crise do Estado-Nação foi provocada pela internacionalização da economia do sistema capitalista que propiciou os avanços tecnológicos e a criação e domínio de blocos econômicos e políticos. Essa internacionalização do capital implicou na redução do poder dos Estados-nação, esvaziando, de forma significativa, a cultura e as identidades nacionais (p. 12).

Para Carvalho (2001), a cidadania, no Brasil neoliberal, dissociada do Estado-Nação, está na encruzilhada, pois “[...] perdeu-se a crença de que a democracia política resolveria com rapidez os problemas da pobreza e desigualdade” (p. 219).

A seu ver, no Brasil, os direitos sociais foram implantados no período da ditadura em que o legislativo ou estava fechado ou era apenas uma instância decorativa, o que contribuiu para criar a imagem de centralidade do executivo. O Estado passou a ser visto como o todo poderoso, como repressor e cobrador de impostos e/ou como distribuidor paternalista de empregos, benesses e favores. Essa ação política foi orientada para a negociação direta com o Estado, sem passar pela mediação da representação social. A essa cultura, Carvalho denomina de “estadania”, em contraste com a concepção de cidadania (p. 221).

Para Carvalho (2001), no cenário nacional, a prática política posterior a redemocratização tem revelado a força das grandes corporações do setor privado: de banqueiros, comerciantes, industriais, centrais operárias, empregados públicos, todos lutando por interesses e privilégios individuais em detrimentos dos interesses coletivos. Dentre os fatores negativos, aponta que o cenário internacional traz complicações para a construção da cidadania ao propor mudanças estruturais na relação Estado, sociedade e nação. A seu ver, o foco principal das mudanças está na redução do papel do Estado (Estado mínimo), como fonte de direitos e como arena de participação. O pensamento liberal renovado e atualizado voltou a insistir na importância do mercado, como instância reguladora da vida econômica e social, ao apontar como estratégia a redução do papel do Estado. O cidadão, voltado para si mesmo, torna-se cada vez mais um consumidor afastado das preocupações com a política e com os problemas sociais e econômicos coletivos (p. 224 a 227).

Carvalho (2001), destaca em sua análise que algumas mudanças seriam benéficas caso fosse dada ênfase na organização da sociedade para democratizar o acesso aos bens e serviços e ao poder de decisão política. Entende que essa organização não deve ser contra o Estado em si e, sim, contra o Estado clientelista e corporativo (p. 227-228). No entanto, mesmo diante dessas mudanças, Carvalho certifica, ainda, que há sintomas que são perturbadores como: a) o aumento da cultura do consumo entre a população, de inclusiva para mais excluída; b) a marcha lenta da cidadania pela incapacidade do sistema representativo de produzir resultados que impliquem na redução das desigualdades, e, por fim, c) a divisão dos brasileiros em castas, e não em classes sociais separadas pela educação, pela renda e pela cor (p. 228-229). O autor conclui identificando que “a desigualdade é a escravidão de hoje, o novo câncer que impede a constituição de uma sociedade democrática” (p. 229).

No capítulo, Os “novos leviatãs” e a *pólis* democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina, Borón (1999) examina os avatares do Estado e da democracia na história recente da América Latina, apontando as difíceis relações existentes entre a reestruturação produtiva neoliberal proposta e o funcionamento das instituições com base no princípio da democracia representativa dissociada da democracia participativa.

Para Bóron (1999), o capitalismo experimentou, recentemente, uma reestruturação regressiva em escala planetária dominada pela ideologia neoliberal. Observa-se que o triunfo do neoliberalismo foi mais ideológico e cultural do que econômico, e essa vitória, não pode representar uma derrota das forças populares mediante a tendência à reestruturação produtiva capitalista. A seu ver, essa vitória se manifesta, sobretudo, na tendência à mercantilização da vida social e às prerrogativas conquistadas pela classe trabalhadora, ao afirmar que

a avassaladora tendência à mercantilização de direitos e prerrogativas conquistados pelas classes populares ao longo de mais de um século de luta, convertidos agora em “bens” ou “serviços”, adquiríveis no mercado (p. 9).

Bóron (1999) certifica que para implementar a reestruturação produtiva os capitalistas se apropriaram do termo “reforma” para impor seus programas. A seu ver (1999), as “reformas econômicas, postas em prática na América Latina são

‘contra reformas’, orientadas para aumentar a desigualdade econômica e social e para esvaziar, de todo conteúdo, as instituições democráticas” (p.11).

Afirma, ainda, que a “relação entre mercados e democracia é um tema que reúne a exclusão – econômica, social e política – do neoliberalismo com a decadência das instituições da democracia representativa” (p.18). A profunda reestruturação econômica provocada pela crise do keynesianismo na Europa, em meados dos anos 1970, coincide com a mercantilização da vida social e como resultado da expansão do grande capital, sem precedência dos mercados na América Latina. Essa mercantilização teve como consequência o desequilíbrio na relação entre mercado, Estado e sociedade. Bóron (1999) questiona: “como reconciliar este auge dos mercados com a preservação da democracia?” (p. 18). Para esse autor, a relação entre mercado, Estado e sociedade só foi harmoniosa excepcionalmente. Para explicar, de forma crítica, essa relação, o autor expõe quatro dimensões e as problematiza. São elas:

- ✓ ascendente ou descendente?
- ✓ participação ou exclusão?
- ✓ justiça ou lucro?
- ✓ da *pólis* aos mercados ou dos mercados a *pólis*?

Sobre a característica ascendente ou descendente, entende que a lógica de funcionamento da democracia é incompatível com a que prima nos mercados, pois “uma democracia genuína remete a uma modelo ascendente de organização do poder social” (Bobbio, apud Borón p. 21). Este poder social é construído “sobre a base do reconhecimento da plena autonomia dos sujeitos constitutivos do “*demos*”¹⁵, de cima para baixo” (p. 22). As democracias plenamente desenvolvidas, com inclusividade total dos “*demos*” no processo democrático, expressam o sufrágio universal e igual que acaba com todas as formas de exclusão (p. 22).

Ao problematizar se há participação ou exclusão, Borón (1999) afirma que a democracia, quando liberta dos limites impostos pela estrutura capitalista, é animada por uma lógica incluyente e participativa e sempre orientada para a criação de uma ordem política, fundada na vontade coletiva. De forma contrária a esta concepção de

¹⁵ Para Bóron (1999), a terminologia “*demos*” representa a intervenção direta dos cidadãos no processo político democrático, de forma igualitária, sem exclusão de gênero, classe, educação e etnia (p.22).

democracia, o mercado responde a uma lógica completamente distinta, com foco na competição, na segmentação e na seletividade, orientado pelo princípio da meritocracia. O mercado não prima pela promoção do acesso universal aos bens produzidos (p. 24).

Sobre a relação justiça ou lucro, Borón (1999) argumenta que a democracia deve está animada pelo afã da justiça, isto é, a justiça deve ser o objetivo final da democracia. Já o mercado é completamente indiferente diante da justiça social, pois o que o mobiliza é a busca pelo lucro e pela riqueza. Para o mercado, “a justiça é uma distorção extraeconômica que interfere no cálculo de custos e benefícios” (p. 25). Nesses termos, para o autor, dificilmente, poderá ser postulada uma afinidade de funcionamento entre os mercados e a ordem democrática.

Ao discorrer sobre o movimento da *pólis* aos mercados ou dos mercados a *polis*, Borón (1999) afirma que a democracia ampliada possui uma lógica institucionalizada sendo baseada no sufrágio universal e na liberdade com igualdade positiva perante a lei. A história das sociedades democráticas demonstra que a conquista de direitos esteve sempre assentada na expansão do poder dos sindicatos, dos partidos políticos e das organizações das classes populares em suas lutas políticas por conquistas sociais para os trabalhadores. Essas conquistas resultaram na “socialização de demandas”. O keynesianismo foi, a seu ver, uma fórmula econômica e política assumida pelo regime capitalista de acumulação, baseada no modelo de hegemonia burguesa. Contudo, caracterizou-se como uma fórmula que cristalizou uma inédita democratização da sociedade e do Estado capitalista, em bases universalizadoras (p. 26-27).

Na América Latina, desde o final dos anos 1970, ocorreu uma contra-ofensiva burguesa de privatização e mercantilização dos direitos de cidadania. Essa realidade culmina, segundo Borón (1999), na “descidadanização” de grandes setores sociais. Direitos, demandas e necessidades passaram a ser questões individuais e, para lhes dar uma resposta, os neoliberais defendem que o caminho da cidadania está em recriar as condições mais favoráveis para a expansão dos mercados e da lógica privatista, excludente e antiestatal, em detrimento do papel regulador do Estado.

Viana (2007) em sua tese: “Assistência Social no contexto do pluralismo de bem-estar: prevalência da proteção social plural ou mista, porém não pública”, aprofunda os conceitos de justiça social, igualdade, liberdade, democracia ampliada

e cidadania. Discute essas categorias com base na reflexão sobre o papel da política social pública na sociedade capitalista. Para Viana (2007),

no contexto da relação entre Estado e sociedade capitalista, a política social expressa-se como um conjunto de ações e de estratégias para atender a demandas variadas que podem romper com o cerco das desigualdades sociais e da naturalização das necessidades humanas, mas também podem perpetuá-las (p. 52).

Para a autora, a política social, quando atinge um caráter público e não plural ou misto, deve buscar atender, sobretudo, as necessidades sociais básicas dos cidadãos com vista a garantir qualidade de vida e de bem estar a todos, como direito. Esse caráter público só se torna possível, quando a política social “se baseia nos princípios da inclusão social, da igualdade de direitos e da universalização de acesso aos bens e serviços sociais” (p. 54).

As necessidades básicas dos cidadãos devem ser supridas por meio da implementação de políticas sociais públicas que expressam a concretização dos direitos sociais instituídos em lei. No entanto, Viana (2007) afirma que

[...] a lei, por si só, não tem condições operacionais para materializar direitos nela previstos, sobretudo no tocante aos direitos sociais. Tal materialização dá-se por intermédio das diferentes políticas públicas que decorrem da relação de antagonismo e reciprocidade estabelecida, ao mesmo tempo, entre Estado e sociedade. Nessa relação, um dos grandes papéis da sociedade consiste em exercer o efetivo controle democrático sobre os atos e decisões governamentais. Essa é a verdadeira tarefa cívica da sociedade no campo dos direitos de cidadania social (p. 54).

Ademais, a seu ver, “a cidadania e a democracia não se sustentam em sociedades marcadas pela injustiça, pobreza e desigualdade social” (p. 56). Somente em uma sociedade que prima por pretensões democráticas e pelo conceito de liberdade com igualdade positiva e com justiça redistributiva, a cidadania e a democracia serão produtos de desenvolvimento da civilização mediante participação ativa da sociedade, de par com o Estado tornando-se fundamental no que se refere à satisfação das necessidades sociais dos cidadãos. Para Viana (2007),

a prática da cidadania se faz à medida que atende as necessidades e se situa no centro da dinâmica política, moral e ética da sociedade. A construção dessa utopia somente será possível por meio das ações de sociedades críticas, atuantes e politizadas, que tenham clareza de sua força política e de seu papel histórico (p. 58).

Nesses termos, a autora certifica que a idéia de democracia e cidadania deve estar “vinculada à concepção de homem como ser social e político que deve ser dotado de capacidade de poder de decisão, de liberdade e de autonomia para fazer escolhas” (p. 56).

Percebe-se que, na contemporaneidade, setores da sociedade brasileira se deparam em meio à tão sonhada cidadania e democracia, na busca incansável pela garantia de seus direitos e da participação social nos espaços de deliberação, tomadas de decisões e controle social no âmbito das políticas sociais. No entanto, a população se encontra subordinada e dependente econômica e politicamente às exigências neoliberais, o que a coloca diante de um novo desafio: como garantir o empoderamento dos sujeitos e atores sociais na defesa de direitos instituídos legalmente? Esta dissertação entende que a compreensão desses conceitos e a ressignificação dos mesmos, de forma correlata, torna-se imprescindível para a discussão sobre a legitimidade social, política e institucional dos conselhos tutelares contra a violência na atenção à população infanto-juvenil, com vista a garantir seus direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

Apresenta-se a seguir os dados da pesquisa realizada por este estudo em relação à caracterização geral e o perfil, bem como os referentes ao desempenho, estrutura e gestão dos CTs em Palmas-TO.

3.2 Conselhos Tutelares em Palmas-TO: caracterização, perfil, estrutura, desempenho e gestão

A caracterização, perfil e gestão desenvolvida pelos CTs do município de Palmas-TO serão analisados, nesta dissertação, com base nas prerrogativas legais instituídas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990). O ECA, no Art. 132, que estabelecem: “em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução”. O art. 133 do ECA preconiza que “para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, serão exigidos os seguintes requisitos: I - reconhecida idoneidade moral; II - idade superior a vinte e um anos; III - residir no

município”. O Art. 135 do ECA assegura que “o exercício efetivo da função de conselheiro constituirá serviço público relevante [...]”

Nos anos de 2007 a 2009, Palmas contava com três Conselhos Tutelares situados nas seguintes regiões: Central, Sul I e Sul II. Esses conselhos estão vinculados administrativamente ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego, órgão vinculado à Prefeitura Municipal de Palmas (poder executivo). As afirmações feitas pelos sujeitos entrevistados sobre sua relação com os CTs revelam, dentre outros aspectos, a fragilidade na articulação e interface entre o CMDCA e os CTs de Palmas, bem como a ausência de cooperação técnica entre o poder público e o CT, como órgão vinculado administrativamente ao poder executivo local. Os depoimentos abaixo revelam essa fragilidade e desarticulação:

De pronto os conselheiros tutelares encaminham os seus relatórios de atendimento para o CMDCA que tem o dever de identificar políticas públicas a partir das demandas de atendimento dos conselhos tutelares e tem, também, o vínculo que é o vínculo de administração, de formação. Hoje eu vejo que há uma fragilidade, pois o CMDCA não tem conseguido fazer essa interface junto aos conselhos tutelares (CMDCA).

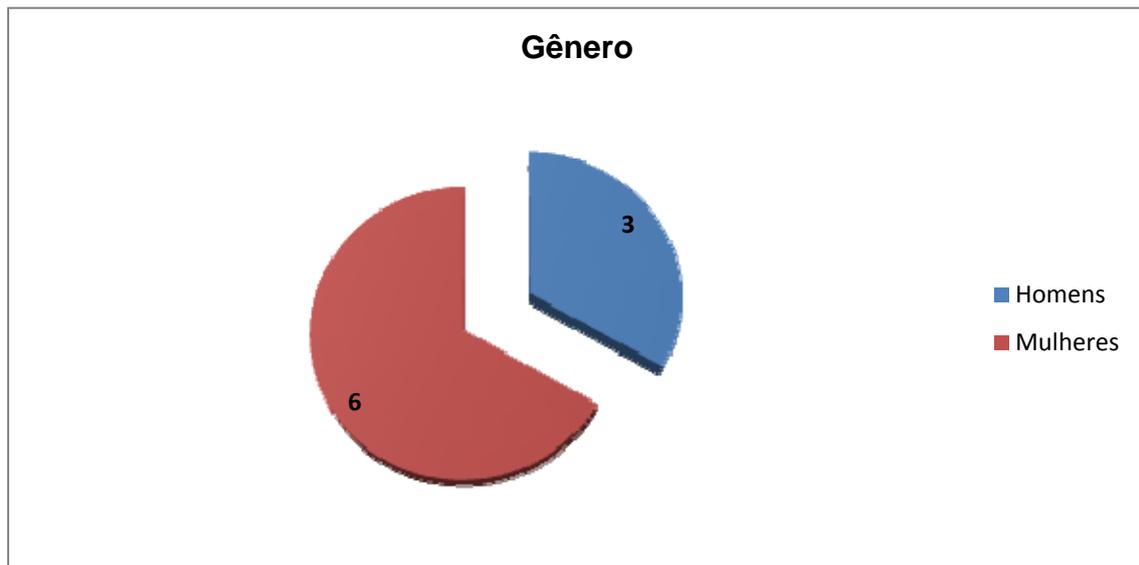
Bem, o Conselho Tutelar na capital, aqui no município de Palmas, é vinculado ao Poder Executivo, criado através de uma lei municipal. O conselho tutelar está vinculado administrativamente à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego, sem subordinação ao Poder Executivo Municipal. Trabalha-se uma perspectiva futura de cooperação técnica entre o poder público e o Conselho Tutelar (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego).

Considerando que cada Conselho Tutelar é composto por cinco membros atuantes, a pesquisa contou com um universo de quinze conselheiros envolvendo os três Conselhos. Foram aplicados questionários (questões fechadas de múltipla escolha) a três conselheiros tutelares de cada Conselho, totalizando nove conselheiros envolvidos diretamente com a pesquisa realizada por esse estudo.

A caracterização geral do perfil dos conselheiros e da gestão dos CTs está sistematizada com base nas informações repassadas pelos conselheiros tutelares ao responderem o questionário. Apresenta-se a seguir, dados empíricos sobre os seguintes itens: a) gênero, b) escolaridade, c) mandato, d) jornada de trabalho e remuneração, e) participação em movimentos sociais, f) condições de trabalho dos conselheiros, g) condições de conservação e privacidade do espaço físico do CT, h)

instalações e equipamentos de trabalho, i) material bibliográfico, j) conhecimento e concepção sobre o ECA, e l) o histórico de atuação do CT em defesa dos direitos da criança e adolescente.

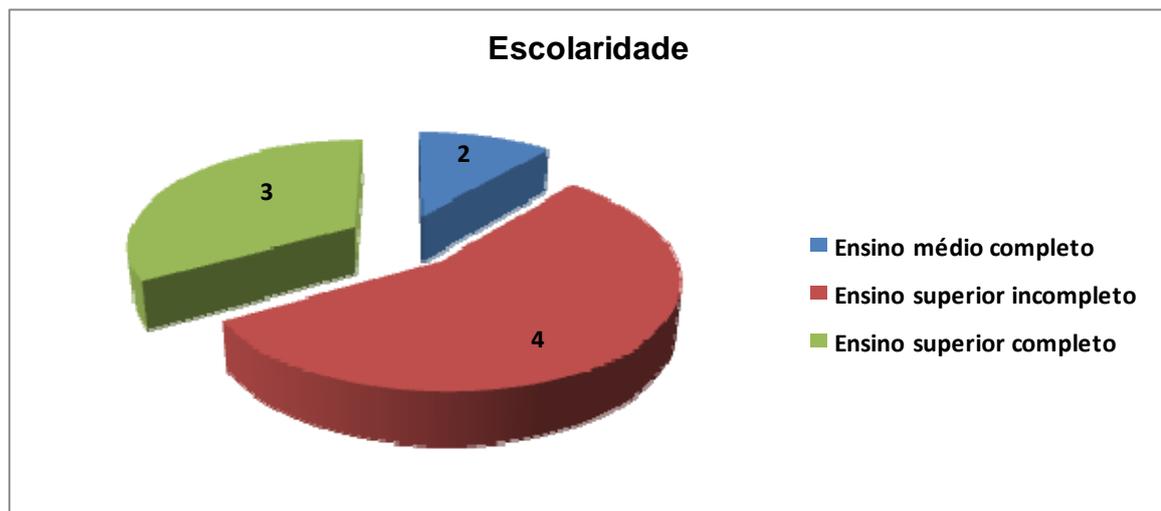
Os dados revelam que há uma predominância do sexo feminino entre os conselheiros dos CTs no município de Palmas. Dentre os 9 conselheiros que responderam aos questionários, 3 são do sexo masculino, e 6 são do sexo feminino, (figura 1).



Fonte: Pesquisa realizada em 2010 - Curso de Mestrado em Serviço Social/ PUC-GO.
Elaboração própria.

Figura 1: Conselhos Tutelares: gênero

Quanto ao nível de escolaridade, os dados dos CTs em Palmas, indicam que a maior parte, ou seja, cinco conselheiros têm curso superior incompleto, três conselheiros tem curso superior completo, e um conselheiro tem ensino médio completo. Entre os conselheiros que têm curso superior completo um tem curso de especialização (*lato sensu*) completo e um incompleto. (Figura 2).



Fonte: Pesquisa realizada em 2010 - Curso de Mestrado em Serviço Social/ PUC-GO.
Elaboração própria.

Figura 2: Nível de escolaridade dos conselheiros tutelares

A pesquisa realizada nos CTs do município de Palmas revelou que os conselheiros com curso superior completo respondem pelas seguintes profissões: psicóloga (1), pedagoga (2). Quatro conselheiros ainda não completaram os seguintes cursos superiores: Administração de Empresas (1), Tecnólogo em Gestão Pública (1), Serviço Social (1) e Pedagogia (1).

O Art. 132 do ECA estabelece que o mandato de conselheiro tutelar é de três anos, permitida uma recondução. Com relação ao mandato, a pesquisa revelou que a maioria dos conselheiros está no primeiro mandato (Figura 3).

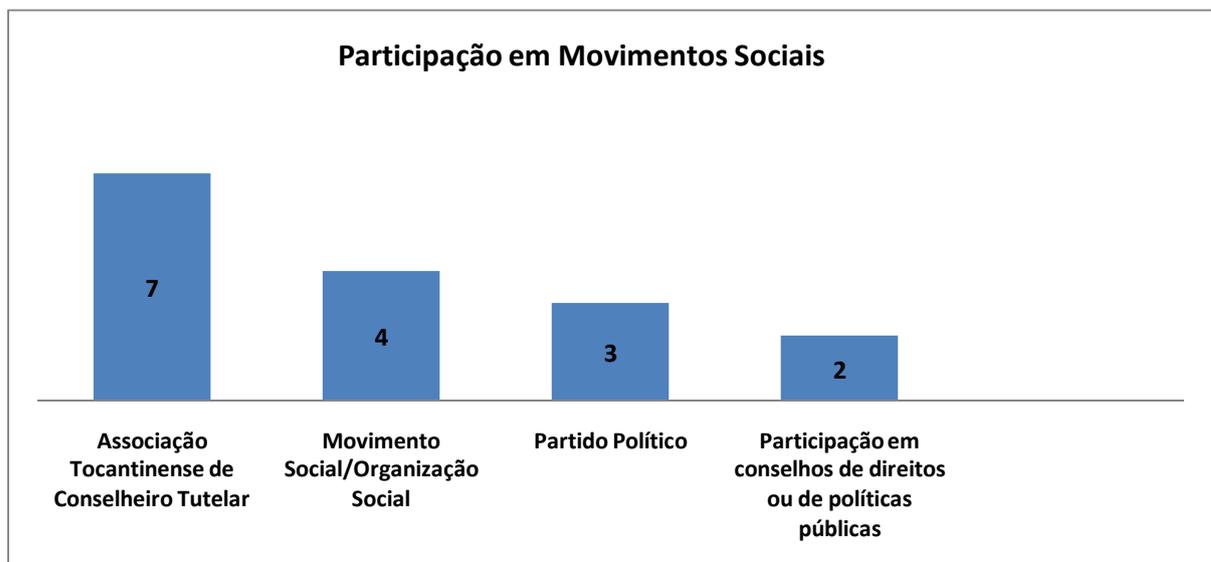


Fonte: Pesquisa realizada em 2010 - Curso de Mestrado em Serviço Social/ PUC-GO.
Elaboração própria.

Figura 3: Mandato como conselheiro

Ao responderem na entrevista sobre a jornada de trabalho, todos os conselheiros afirmaram trabalhar mais de 40 horas por semana. Essa realidade demonstra uma sobrecarga de trabalho, como resultado da diversidade de demandas e situações de ameaça e violação dos direitos da criança e do adolescente. Atualmente, os conselheiros têm uma remuneração mensal em torno de um mil e setecentos reais (\$ 1.700,00).

Sobre a participação dos conselheiros em distintos movimentos sociais, a pesquisa revelou que sete estão vinculados à Associação Tocantinense de Conselheiros Tutelares, quatro fazem parte de outras organizações sociais, como a Pastoral da Criança, três conselheiros são filiados a partidos políticos e dois participam como membros de Conselhos de Direitos (figura 4).



Fonte: Pesquisa realizada em 2010 - Curso de Mestrado em Serviço Social/ PUC-GO.
Elaboração própria.

Figura 4: Participação em Movimentos Sociais

Os dados revelam que todos os conselheiros estão vinculados, de alguma forma, a entidades que atuam diretamente na área de proteção social da criança e do adolescente, sendo a principal delas a Associação Tocantinense de Conselheiros Tutelares (ATCT) e que todos já tinham experiência na área de defesa dos direitos da criança e do adolescente antes de se candidatarem a conselheiros tutelares. As experiências mencionadas foram: medidas sócioeducativas, Centro de Direitos Humanos, orientação educacional, educador social, Programa Força Jovem, Pastoral da Criança, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente,

Agente Comunitário de Saúde, saúde da criança, Rede Municipal de educação. Essa realidade revela o comprometimento dos conselheiros com a participação em movimentos sociais, instrumentos de lutas políticas pela garantia, efetivação e conquistas de direitos, pois a maioria participa em segmentos organizados da sociedade que atuam diretamente na defesa dos direitos da criança e do adolescente, contribuindo para a efetivação da cidadania e da democracia.

Em Palmas-TO, os CTs funcionam em espaços públicos, compartilhando prédios com outras instituições. Os CTs da Região Sul I e II estão sediados no Bairro Taquaralto no Prédio do Shopping da Cidadania, um prédio onde se concentram vários órgãos do poder público municipal e estadual de atendimento direto à população, como: Controladoria do município, SINE, Defensoria Pública, dentre outros. O CT da Região Centro está instalado no Centro Integrado de Atendimento à Criança e ao Adolescente (CIACA) que tem como finalidade promover o atendimento integrado aos adolescentes em conflito com a lei.

Percebe-se inadequações concernentes às competências, território de atuação e à organização dos locais de funcionamento dos CTs. Os conselhos da Região Sul I e II estão sediados em um mesmo local. No entanto, atendem a demandas de regiões diferentes. A área de competência do CT é definida pelo ECA com base em seu território de atuação. O CT precisa se instalar em um local situado o mais próximo possível à sua área de atuação para facilitar o acesso das pessoas (O CT da Região Sul I está instalado na região de atuação do CT da Região Sul II). Sobre essas inadequações, o representante entrevistado da Associação Tocantinense de Conselheiros Tutelares (ATCT) observou que

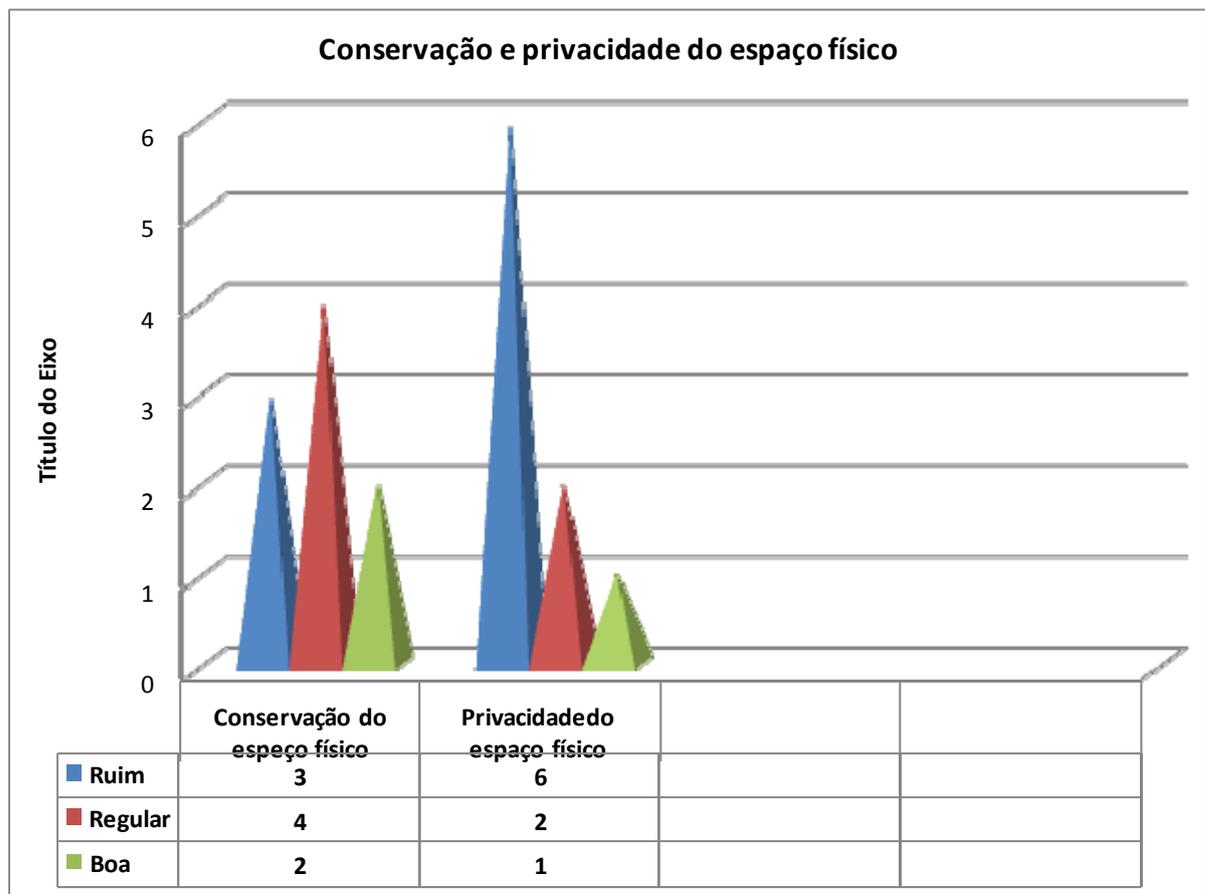
houve fragilidade com relação à definição da sede de alguns Conselhos. Os Conselhos tutelares da região Sul I e II estiveram juntos por muito tempo, com um espaço físico restrito, muito pequeno pra acomodar dois Conselhos, mas avançou porque já houve essa mudança. Eu espero que nessa nova gestão os Conselhos tenham melhores estruturas até porque é para isso que temos trabalhado. Essa situação já foi encaminhada à gestão pública e todos os equipamentos e móveis foram exigidos e, também, sedes adequadas pra que sejam instalados os conselhos tutelares. Palmas, na gestão 2007 a 2009, tinha só três conselhos e já nessa próxima gestão serão quatro conselhos (ATCT).

Outra inadequação refere-se ao espaço público de instalação do CT da Região Centro, junto a outros órgãos, uma vez que o Art. 88 do ECA, inciso V,

prevê a “integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, em um mesmo local, para agilizar o atendimento inicial ao adolescente autor de ato infracional”. Considerando que esses órgãos atuam diretamente na apuração do ato infracional e no julgamento do Adolescente, o CT não deveria compor essa equipe, por não atuar nessa situação específica. O CT é um órgão de proteção e não de repressão. Daí porque só atende o adolescente em conflito com a lei, quando solicitado pelo Poder Judiciário, para aplicar as medidas de proteção que estão previstas no Art. 101 do ECA como, por exemplo, requisitar um serviço de educação (vaga na escola). O CT da Região Centro está instalado em um espaço físico não apropriado. Sobre essa inadequada instalação, o representante entrevistado do Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDECA) destacou que

o Conselho Tutelar de Palmas, da Região Central, funciona no mesmo espaço que é previsto para o atendimento ao adolescente em conflito com a lei. O ECA diz que para agilizar o atendimento para o adolescente que comete o ato infracional. Há que haver [...] um espaço onde haja integração operacional dos órgãos, Ministério Público, Defensoria e Juizado para agilizar o processo de apuração do ato infracional. O Conselho Tutelar é um equipamento para funcionar na comunidade, pois é na comunidade que as questões de violação estão acontecendo. Esse espaço é para atender o adolescente que chega lá em situação de apurar o ato infracional. O ato infracional não é específico do Conselho Tutelar. A ele cabe fiscalizar e acompanhar os casos, mas não atender o caso de ato infracional. O CT da Região Centro está, de forma destorcida, localizado nesse espaço (CEDECA).

Ao responderem sobre as condições de conservação do espaço físico do CT, três conselheiros apontaram como ruim, quatro como regular, e dois como boa. Sobre as condições de privacidade seis avaliaram como ruim, dois como regular, e um como boa (Figura 5).



Fonte: Pesquisa realizada em 2010 - Curso de Mestrado em Serviço Social/ PUC-GO.
Elaboração própria.

Figura 5: Condições de conservação e privacidade do espaço físico do CT

No que se refere aos equipamentos de trabalho, a situação apresentada foi a seguinte:

- ✓ os CTs dispõem de acesso à fax, telefone celular, veículo automotivo, impressora, telefone fixo, computador, armário/estante, arquivo, material de consumo suficiente (papel, envelopes, pastas, cartuchos ou fita para impressora, mesas e cadeiras).
- ✓ os CTs dispõem de acesso aos seguintes meios e sistemas de comunicação: Rádio e TV. No entanto, todos os conselheiros alegaram que esse acesso é precário.
- ✓ os CTs não dispõem de acesso à internet .

- ✓ o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA)¹⁶, ainda não foi instalado.

A seguir, a avaliação sobre as condições de conservação e privacidade do espaço físico e dos equipamentos de trabalho do CT feita pelo representante entrevistado do Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDECA):

as instalações físicas, materiais e os equipamentos dos Conselhos Tutelares de Palmas sempre foram precárias e continuam sendo, tanto é que um Conselho da Região Norte, que tomou posse recentemente para essa nova gestão (2010 a 2012), está instalado no mesmo espaço físico do conselho da Região Central, porque o da Região Norte ainda não foi estruturado. Os carros estão em péssimas condições [...]. O SIPIA não funciona em função de que não tem o equipamento para inserir o sistema na internet. Essa é uma questão grave porque o SIPIA poderia contribuir muito com a garantia dos direitos da criança e do adolescente. Utiliza-se uma mesa para todos os Conselhos Tutelares e quando se fala de espaço físico, é uma sala pra atender todas as crianças que são vítimas de violência. Não há, por exemplo, um espaço em que o atendimento seja feito individualizado. As pessoas chegam lá e, às vezes, têm que contar o caso na frente de todo mundo porque não há um espaço físico.

Sobre as condições de apoio e assessoria ao trabalho do Conselho Tutelar, todos os conselheiros responderam que o CT não dispõe de apoio direto ou assessorias. Referente ao material bibliográfico, todos os conselheiros responderam que a bibliografia básica (livros, estudos, pesquisas) sobre os principais temas ligados à defesa de direitos das crianças e adolescentes é insuficiente. Responderam que para subsidiar o trabalho dos conselheiros, os CTs disponibilizam de manuais de orientação para o exercício da função e textos legais (ECA, Resoluções do CONANDA, pareceres jurídicos, etc.) de forma satisfatória.

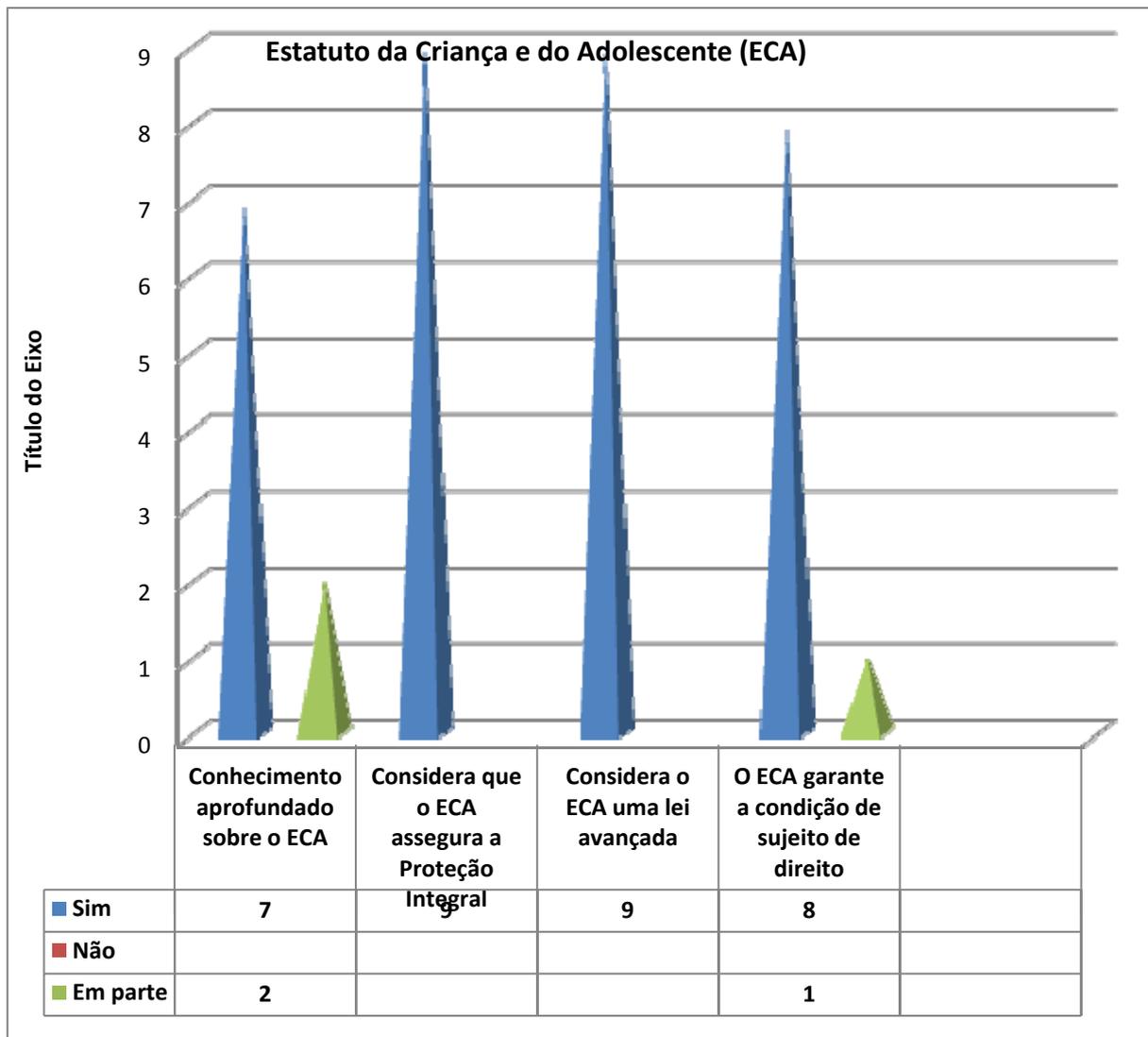
Percebe-se que não há uma atenção especial por parte do poder público local no sentido de garantir infraestrutura e o apoio técnico necessário para o bom desempenho do atendimento realizado pelos CTs. A pesquisa nacional realizada pelo SEDH/PR e pelo CONANDA em 2007 (*apud* CARVALHO, 2009), aponta que dentre os desafios a serem superados, concernentes à realidade atual dos conselhos tutelares no Brasil,

¹⁶O SIPIA é um sistema nacional de registro de informações sobre crianças e adolescentes gerenciado pelo Ministério da Justiça. Foi criado para subsidiar e orientar o governo na tomada de decisões em políticas públicas. A ferramenta funciona por meio de um programa instalado nos computadores dos conselhos tutelares nos diversos estados do país.

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: infraestrutura 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. 115-116).

É imprescindível, portanto, que a lei municipal preveja recursos para o pleno funcionamento do Conselho Tutelar. O art. 3º da Resolução 75 do CONANDA dispõe que a legislação municipal deverá explicitar a estrutura administrativa e institucional necessária ao adequado funcionamento do Conselho Tutelar, prevendo dotação para o custeio das atividades desempenhadas, inclusive para as despesas com subsídios e capacitação dos conselheiros, com água, luz, telefone, aluguel, aquisição e manutenção de bens móveis e imóveis, pagamento de serviços de terceiros e encargos, diárias, material de consumo, passagens, e outros.

Em relação ao domínio de conteúdo e conhecimento sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), sete conselheiros afirmaram que têm conhecimento aprofundado sobre a lei, dois disseram que têm, em parte. Todos os conselheiros afirmaram que o ECA assegura a Proteção Integral à criança e ao adolescente e é uma lei necessária e avançada. Oito conselheiros responderam que o ECA garante a condição de sujeitos de direitos à criança e ao adolescente e um respondeu que essa garantia ocorre em parte, (Figura 6).



Fonte: Pesquisa realizada em 2010 - Curso de Mestrado em Serviço Social/ PUC-GO. Elaboração própria.

Figura 6: Conhecimento e concepção sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente

Ao responderem que o ECA assegura proteção integral à criança e ao adolescente, constatou-se como comentário padrão: “em todos os sentidos”, quando se referiam ao Art. 4 do ECA que garante, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização. Ao considerarem o ECA uma lei avançada e necessária, alguns conselheiros afirmaram o seguinte:

O Brasil é o primeiro país a ter uma legislação federal específica para a criança e o adolescente - Lei 8060/1990. O ECA assegurou às crianças e adolescentes brasileiros uma conquista sem precedente na história do país que foi o “direito de ter direito” (V.R.)

O ECA veio trazer para nossas crianças e adolescentes a possibilidade de uma vida digna, principalmente, porque garante e reconhece os direitos humanos de crianças e adolescentes, que são também reconhecidos por leis e normativas internacionais(R.C.).

Com o ECA, a criança e o adolescente passam a ser sujeitos de direito e não mais indivíduos que necessitam da intervenção dos adultos ou simplesmente miniaturas de adultos. É uma lei avançada em sua elaboração “em todos os sentidos” na garantia dos direitos fundamentais (E.L.)

Ao responderem sobre a garantia da condição de sujeito de direitos à criança e ao adolescente por parte do ECA, os conselheiros apresentaram, dentre outros, os seguintes relatos:

Ao garantir a prioridade absoluta no atendimento, o ECA está direcionando políticas específicas à infância e adolescência (E.N.)

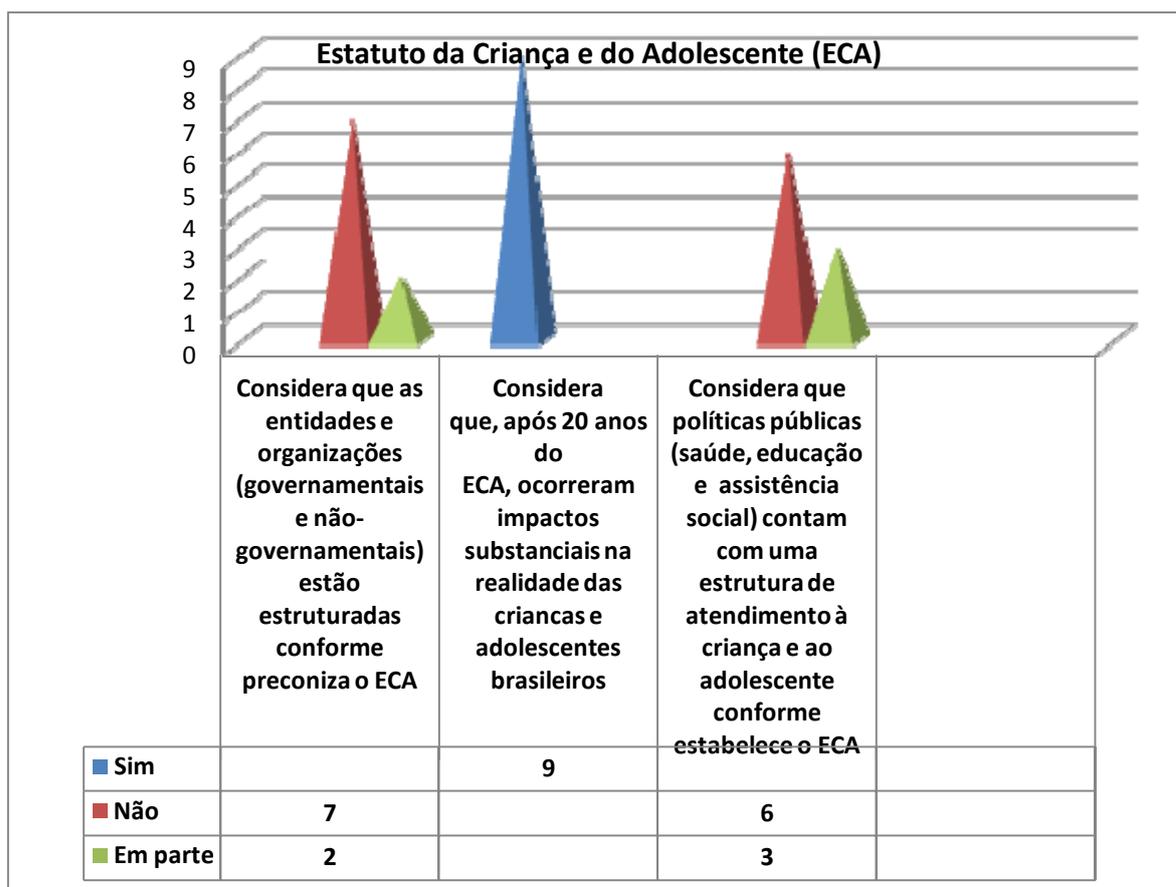
Ao assegurar os direitos básicos de crianças e adolescentes, o ECA cria mecanismos de responsabilização dos violadores de direitos fundamentais dos mesmos, que estão garantidos na Constituição Federal de 1998 e no ECA (R.C.).

Está garantido no Art. 4, no art. 5 do ECA que a criança e o adolescente estão isentos de qualquer forma de discriminação, negligência, exploração, violência, crueldade e opressão. Deve ser lhe facultado o desenvolvimento físico, mental, espiritual e social etc.(D.M.)

Os relatos acima revelam compromisso e sensibilidade ético-política por parte dos conselheiros no trato dessa problemática social. Acreditam que o ECA garante a condição de sujeitos de direitos ao preconizar prioridade absoluta no atendimento, ao direcionar políticas específicas e garantir direitos básicos, bem como propor mecanismos de responsabilização dos violadores desses direitos. Para Andrade (2002), com o advento do ECA, a sociedade vive um momento histórico. Hoje, a discussão e a luta são para garantir a aplicabilidade das normas constitucionais que asseguram direitos humanos para as crianças e adolescentes. A seu ver, tanto a Constituição Federal de 1988, quanto o ECA (1990) representam uma mudança de paradigma no modo de ver e atuar para se garantir a proteção integral às crianças e aos adolescentes brasileiros.

Ainda relacionado ao item sobre concepção e conhecimento sobre o ECA, sete conselheiros responderam que não consideram 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 dois responderam que estão em parte. Todos os conselheiros consideram que, após 20 anos de vigência do ECA, ocorreram impactos substanciais na realidade das crianças e adolescentes brasileiros. Seis conselheiros responderam que as políticas públicas de saúde, educação e assistência social não contam hoje com uma adequada estrutura de atendimento à criança e ao adolescente de acordo com o que estabelece o ECA, e três responderam que contam em parte, (Figura 7).



Fonte: Pesquisa realizada em 2010 - Curso de Mestrado em Serviço Social/ PUC-GO. Elaboração própria.

Figura 7: Conhecimento e concepção sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente

Ao responderem se consideravam 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, alguns relatos dos conselheiros merecem destaque:

Nem todas as unidades oferecem instalações físicas em condições de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança (V.R).

Começando pelo CMDCA que não conta com uma estrutura física e equipamentos condizentes com a relevância que o órgão deve ter, as outras entidades também não contam com estrutura suficiente e adequada para exercerem suas funções (J.C.).

As entidades governamentais, falta-lhes reconhecer que as crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, por meio de políticas públicas e as não-governamentais precisam do apoio do governo para desenvolver seus trabalhos [...] (R.C.).

Ao responderem se as políticas públicas de saúde, educação e assistência social contam com uma estrutura de atendimento à criança e ao adolescente de acordo com o que estabelece o ECA, alguns conselheiros avaliaram:

Em parte, porque as políticas ficam muito aquém das necessidades e ainda há pouco controle social na implementação dessas políticas (E. N.).

Os gestores ainda não vêem a criança e o adolescente como prioridade absoluta (L.J).

Os orçamentos públicos ainda são muito tímidos e não respeitam o Art. 4 do ECA, inciso I, alíneas a, b, c e d (R.C.)

Não vêem a área da infância como prioridade, destinando pouco recurso. Resultado desse descaso é um atendimento de péssima qualidade e, ainda, acham que estão fazendo algum favor às crianças e adolescentes (E.L.).

Constata-se, nos relatos dos conselheiros, que as entidades e organizações governamentais e não governamentais não possuem infraestrutura adequada e essa inadequação contraria os preceitos do ECA, Art. 91, parágrafo único, alínea “a”, ao estabelecer que “as entidades não governamentais precisam oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança”. Na visão dos conselheiros, há ausência de apoio do poder público local para as organizações não governamentais e de reconhecimento por parte das agências governamentais da condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos. As políticas públicas não atendem as demandas de forma satisfatória. Percebe-se a necessidade de políticas públicas que implementem programas que realmente assegurem a prioridade absoluta ao conjunto da população infanto-juvenil. O ECA no Art. 86 estabelece que “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios”. A política de atendimento deve buscar a primazia do atendimento com vistas a assegurar a proteção integral à criança e ao adolescente, assegurando-lhes as oportunidades e facilidades que condizem com seu desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de dignidade. Essa situação requer uma

ampla discussão para avaliar e exigir destinação privilegiada de recursos financeiros pelo poder público (nas três esferas) nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. A seguir, a análise das principais demandas e procedimentos utilizados pelos CTs de Palmas-TO, com ênfase nos dados empíricos que apresentam incidências e ocorrências mais acentuadas na caracterização da violência com crianças e adolescentes nesse município, especialmente em relação à representatividade das categorias de violadores de seus direitos.

3.2.1 Demandas e procedimentos no atendimento à criança e ao adolescente vítima de violência

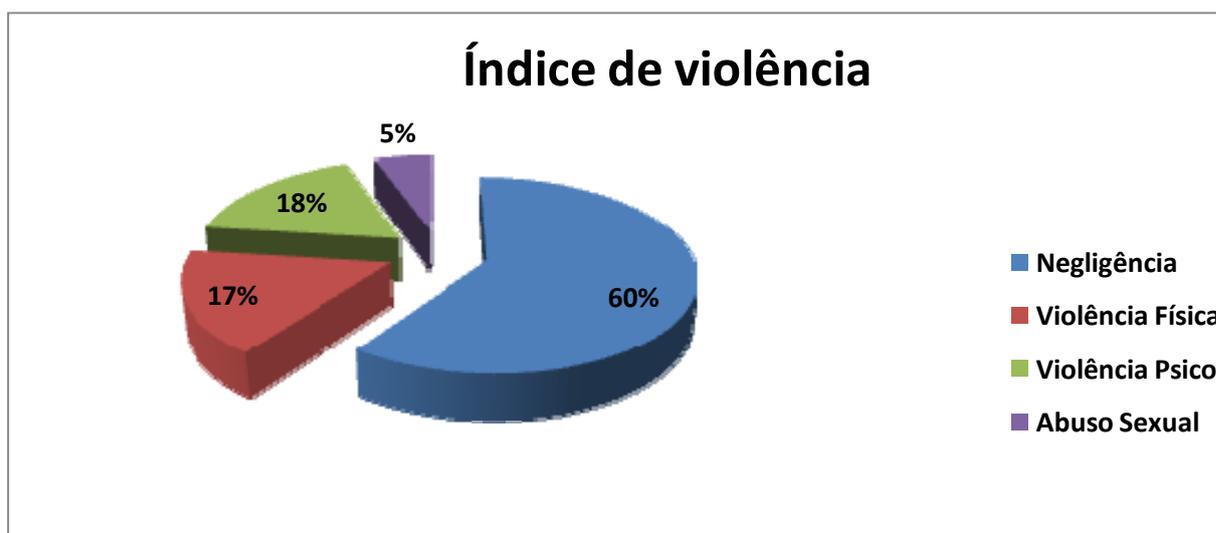
A incidência de casos de violência praticada contra a criança e o adolescente e a representatividade das categorias de violadores, registrados nos CTs de Palmas-TO (gestão 2007 a 2009), estão sistematizadas na tabela 1 e na figura 8, com base nas informações coletadas nos seguintes documentos: a) relatórios anuais expedidos pelos CTs, b) questionários aplicados aos conselheiros, e c) entrevistas realizadas com os gestores representantes das instituições públicas.

A seguir, analisa-se as manifestações e ocorrências mais acentuadas de violência registradas nos CTs de Palmas-TO, no período da gestão analisada, tais como: negligência, violência física, violência psicológica e abuso sexual. Os casos estão apresentados em números e percentagens, a saber: no total foram registrados 2176 (dois mil cento e setenta e seis) casos de violência. A negligência aparece em 1º lugar, com 1304 (mil trezentos e quatro casos), representado 60% do total, sendo que, desses, 1261 (mil duzentos e sessenta e um) referem-se à negligência praticada pela família. A violência psicológica aparece em 2º lugar, com 383 (trezentos e oitenta e três) casos, o que representa 18% do total, sendo que 312 (trezentos e doze) casos desse tipo de violência foram praticados igualmente pela família. Em 3º lugar, aparece a violência física com 372 (trezentos e setenta e dois) casos, representado 17% do total. Desses 334 (trezentos e trinta e quatro) são praticados pela família. O abuso sexual aparece em último lugar com 117 (cento e dezessete) casos, o que representa 5% do total de casos de violência registrados nos CTs. Desses, 73 (setenta e três) foram praticados pela família. As demais categorias de violadores que protagonizaram os casos de violência, demandados aos CTs, referem-se à sociedade e ao poder público.

Tabela 1: Incidência de casos de violência e representatividade das categorias de violadores apresentados aos Conselhos Tutelares de Palmas-TO.

TIPOS DE VIOLÊNCIA	FAMÍLIA	SOCIEDADE	PODER PÚBLICO	TOTAL
Negligência	1261	12	31	1304
Violência Psicológica	312	48	23	383
Violência Física	334	36	2	372
Abuso Sexual	73	40	4	117
TOTAL GERAL:				2176

Fonte: Pesquisa realizada em 2010 - Curso de Mestrado em Serviço Social/ PUC-GO.
Elaboração própria.



Fonte: Pesquisa realizada em 2010 - Curso de Mestrado em Serviço Social/ PUC-GO.
Elaboração própria.

Figura 8: Incidência de casos de violência praticada contra a criança e o adolescente

Os dados empíricos confirmaram que a violência tem a família como *locus* predominante. Esta realidade contradiz a concepção de família como local sagrado de cuidado e de proteção das crianças e adolescentes. De acordo com Guerra (2008),

na verdade a família que teria a “função de proteger seus membros”, talvez nunca tenha cumprido esta missão. Outrora, usando meios disciplinares violentos, hoje meios menos coercitivos, mas também entremeados com violência, ela nos mostra que sua face não é sagrada, mas extremamente cruel (p. 96).

No entanto, sobre a análise específica das complexas relações que determinam a problemática social da violência no interior da família, em que pese não se constituir objeto de investigação e análise desta dissertação, este estudo destaca a necessidade de se considerar as *mediações, dimensões e aspectos* que envolvem os nexos internos e as determinações históricas que interferem nas relações estabelecidas, na construção das subjetividades e sociabilidades e no papel histórico de formação da família, para não se incorrer em análises superficiais e inconsistentes (VIANA, 2010).

Sobre os índices de violência, a pesquisa revelou que o maior índice de denúncia recai sobre a negligência (três categorias) que representa 60% dos casos notificados. Essa realidade está em consonância com outros estudos nacionais realizados sobre os índices de violência praticada contra a criança e o adolescente, no espaço familiar, incluindo em nível internacional. Em conformidade com Bezerra, Corrêa e Guimarães (2002), a negligência contra a criança e o adolescente é uma realidade que permeia toda a história da sociedade e é reconhecida em nível mundial como uma questão de saúde pública, uma vez que sua ocorrência é recorrente e bastante elevada. Para demonstrar o alto índice de incidência da negligência no espaço familiar, as autoras supracitadas fazem referência a dados estatísticos de pesquisas realizadas nos Estados Unidos, onde os casos de maus-tratos à criança, 65% estão relacionados à negligência.

De acordo com o UNICEF (2006), o levantamento realizado em dezesseis Estados e no Distrito Federal pelo Laboratório de Estudos da Criança (Lacri), do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo (IP/USP), constatou que entre as modalidades de violência às quais crianças e adolescentes de até 19 anos estão sujeitos, a negligência é a mais frequente, correspondendo, em 2005 a 40,2. A segunda modalidade de violência mais notificada foi a física, com 26,5%. A violência psicológica aparece em terceiro lugar com 18,9% e, em último lugar, a violência sexual, com 14,2%. Esses dados muito se aproximam dos resultados desta pesquisa sobre incidência de casos de violência (Tabela 1).

No geral, sobre a violência, o UNICEF (2006) enfatiza que há uma falta de conhecimento e articulação por parte dos profissionais para atuar com a violência praticada contra a população infanto-juvenil e, nesse sentido, certifica que

a notificação e seus desdobramentos cumprem duas funções: garantir o melhor encaminhamento possível para as crianças vítimas de violência e produzir informações para um diagnóstico que subsidie a formulação de políticas de atendimento eficientes e eficazes. [...] Alguns entraves impedem que se incorpore essa determinação como prática cotidiana. O primeiro deles é a dificuldade e a resistência dos profissionais de saúde em identificar e notificar maus-tratos. Os estudantes de medicina não são capacitados para identificar casos de violência nas faculdades, e muitos médicos ainda acreditam que o enfrentamento da violência é uma questão de segurança pública. [...] A ausência de articulação é um fator que também prejudica o encaminhamento das denúncias (p. 27-28)

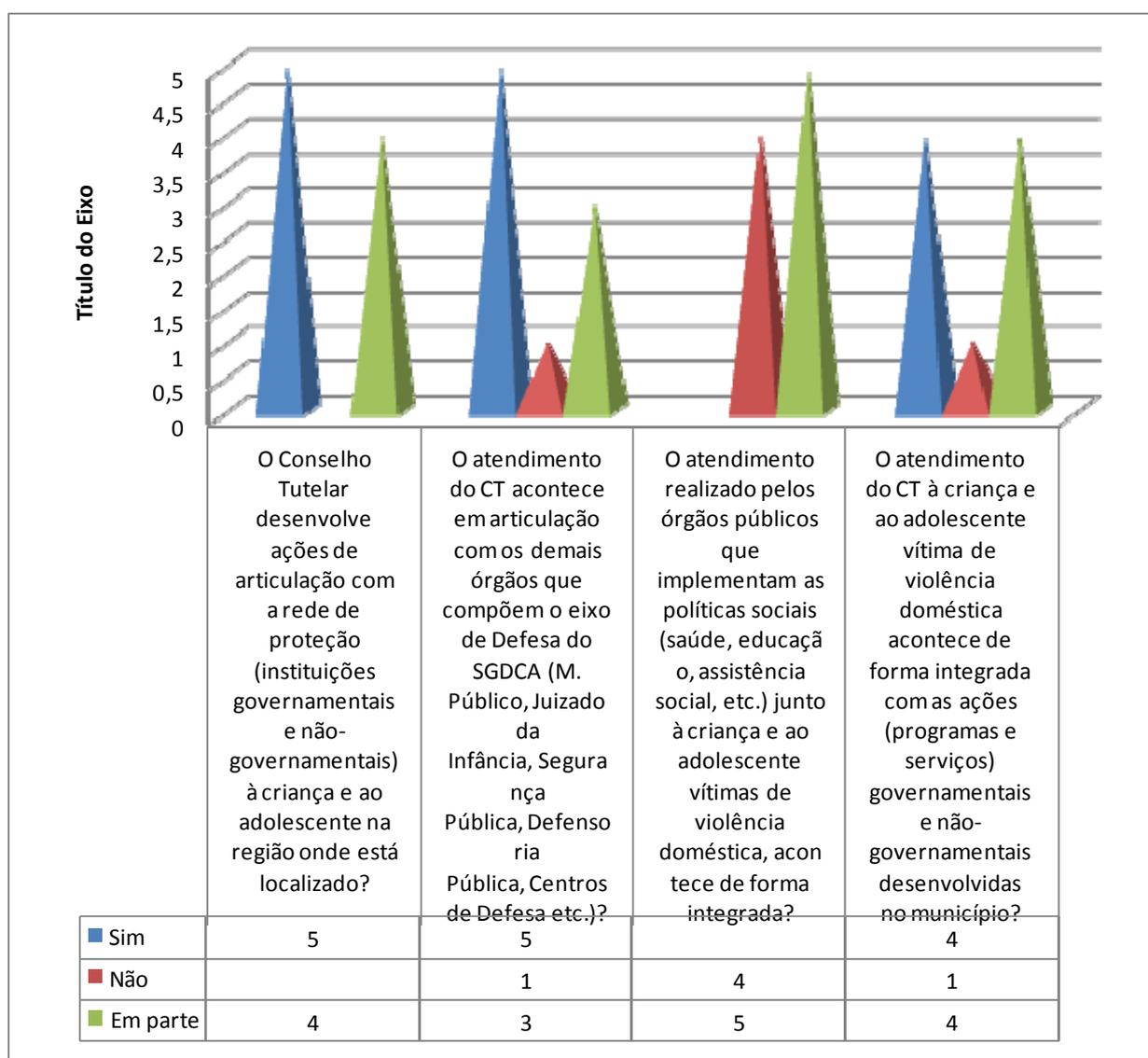
Ainda com base no estudo do UNICEF (2006), sobre os Conselhos Tutelares do Rio de Janeiro, o Ministério Público tomou conhecimento de apenas 20% do total de casos atendidos e confirmados em 2001. Em apenas 7% desses casos houve retorno do Ministério Público sobre o encaminhamento da questão. Além disso, foram poucas as crianças vítimas e familiares encaminhados para atendimento médico ou psicológico. De maneira geral, não há diálogo sistematizado entre o sistema de saúde, os Conselhos Tutelares e outros atores de proteção à criança, como Poder Judiciário, escolas e Ministério Público (p. 27-29)

Sobre a falta de qualificação avalia-se que houve avanços no município, à medida que, no caso específico dos Conselhos Tutelares de Palmas-TO (gestão 2007 a 2009), a pesquisa revelou que todos os conselheiros foram capacitados para identificar e atuar com crianças e adolescente vítimas de violência.

Quando indagados se os CTs desenvolvem ações de articulação com as instituições governamentais e não governamentais, no enfrentamento da violência, cinco conselheiros certificaram que sim, e quatro responderam que desenvolvem em parte. As principais ações articuladas citadas pelos conselheiros foram reuniões, palestras, debates e troca de informações.

Sobre o atendimento do CT em rede, articulado com os demais órgãos que compõem o eixo de defesa e responsabilização do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente (Ministério Público, Juizado da infância e Juventude, Secretaria de Segurança Pública, Defensoria Pública; Centro de defesa etc.), cinco conselheiros afirmaram que sim, três que em parte, e um que não há articulação. Sobre a questão referente ao atendimento realizado pelos órgãos públicos que implementam as políticas sociais (saúde, educação, assistência social, segurança, etc.), junto à criança e ao adolescente vítimas de violência, de forma integrada, cinco conselheiros afirmaram que o atendimento integrado acontece em

parte, e quatro que não acontece. Sobre o atendimento do CT à criança e ao adolescente vítima de violência, de forma integrada com as ações, programas e serviços governamentais e não-governamentais desenvolvidas no município, quatro conselheiros responderam que acontece de forma integrada, quatro que ocorre em parte, e um afirmou que não ocorre de forma integrada.



Fonte: Pesquisa realizada em 2010 - Curso de Mestrado em Serviço Social/ PUC-GO.
Elaboração própria.

Figura 9: Integração com as instituições governamentais e não-governamentais.

Na visão dos conselheiros tutelares, os dados revelam que há grande fragilidade no município no que se refere ao atendimento realizado pelos CTs de forma articulada com as instituições governamentais e não-governamentais. Algumas respostas apontam para a seguinte realidade:

Nem sempre a rede funciona. A articulação precisa melhorar para chegarmos à excelência no atendimento. Sinto falta das instituições não-governamentais (D.M.).

Nem sempre temos retorno dos casos encaminhados. No caso dos agressores há uma demora na responsabilização e a criança e o adolescente se tornam vítimas da burocracia destes órgãos (E.L).

Os órgãos públicos responsáveis pela implementação das políticas públicas atuam de forma isolada, cada um fazendo do seu jeito, sem nenhuma articulação (J.C.).

Sabe-se que essa fragilidade prejudica o desempenho do atendimento realizado pelo Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), de forma qualificada. O trabalho realizado de forma articulada contribui para promover uma interação entre os órgãos e os atores do SGDCA. Essa articulação entre os órgãos e atores torna-se imprescindível para a exigibilidade da garantia dos direitos da criança e do adolescente. Acredita-se que só mediante um trabalho articulado entre todos os órgãos que compõem o SGDCA, será possível fazer com que a família, a sociedade e o Estado garantam à população infanto-juvenil os direitos assegurados pelo ECA.

A fragilidade do trabalho em rede (SGDCA) foi confirmada nas entrevistas realizadas com os representantes do Ministério Público e da Associação Tocantinense de Conselheiros Tutelares (ATCT):

Tem havido por parte do município uma tentativa de interligar todas as instituições, só que isso, infelizmente, ainda não conseguimos. Existe um desconhecimento das próprias instituições, às vezes da extensão do seu papel e conhecimento do papel do outro [...]. A instituição não faz aquilo que deveria fazer ou faz pela metade achando que aquilo ali já é da outra instituição e, como não existe esse intercâmbio, não há uma rede [...] (Ministério Público).

Avalio que não tem sido um trabalho articulado. Inclusive essa é uma grande dificuldade do Conselho Tutelar, principalmente, na área de educação e de saúde, mas já esteve pior. A cada gestão as secretarias dessas políticas vão reconhecendo qual é o papel do Conselho Tutelar. Os gestores têm grande dificuldade com a palavra “requisição do serviço público”. Eles precisam entender que requisitar serviços públicos é uma atribuição do Conselho Tutelar. A solicitação a pessoa atende se quiser [...]. É uma reclamação constante do Conselho Tutelar de que o Ministério Público não tem respondido a essas representações com relação ao descumprimento de requisições dos conselheiros feitas ao poder público local (ATCT).

A fala do representante do Ministério Público aponta, como diagnóstico, que essa fragilidade resulta da falta de conhecimento por parte das instituições sobre seu papel e, por esse motivo, as instituições não cumprem com suas atribuições. Para o representante da ATCT, a falta de articulação é resultante da dificuldade enfrentada pelos CTs. Enfatiza também a falta de conhecimento quando aponta que os gestores públicos têm resistência para aceitar as requisições dos conselheiros, desconhecendo que essa é uma atribuição do CT.

Diante dessa realidade, acredita-se que a falta de conhecimento das atribuições específicas, por parte dos órgãos que compõem o SGDCA, apresenta-se como uma das razões da desarticulação do trabalho em rede. Entende-se que um trabalho articulado entre todos os atores que compõem o SGDCA, associado à efetividade da proteção social pública como dever do Estado tem força para viabilizar a promoção, o controle social, a proteção integral e a defesa dos direitos da criança e do adolescente assegurados pelo ECA.

3.2.2 CTs em Palmas-TO (gestão 2007 a 2009): os desafios na construção de uma institucionalidade participativa

A legitimidade social e política dos CTs, mediante o desafio da construção de uma institucionalidade participativa, reflete diretamente no atendimento realizado no município, na defesa e proteção da criança e do adolescente que tem seus direitos ameaçados e/ou violados. Ao responderem se há reconhecimento da autoridade e legitimidade do CT por parte do poder público, quatro conselheiros responderam que sim, quatro responderam que não há esse reconhecimento e um respondeu que esse reconhecimento ocorre em parte. Dois relatos sobre esse reconhecimento por parte do poder público merecem destaque:

Basta olharmos para várias requisições de serviço público que não são atendidas, isso gera desgaste e atraso na aplicação da medida de proteção, sendo necessário representar o gestor para que atenda as requisições do conselho (E.L.).

Pela própria conduta e comportamento de alguns conselheiros esse reconhecimento é muito pequeno, apenas de alguns setores, mas entendo que são os próprios conselheiros quem podem mudar essa realidade (J.C.).

Em relação à indagação referente ao reconhecimento da autoridade e legitimidade do CT por parte das entidades não-governamentais, cinco responderam que há esse reconhecimento, dois responderam que não há e um respondeu que tem reconhecimento em parte. Abaixo dois depoimentos de conselheiros tutelares sobre o reconhecimento por parte das entidades não-governamentais, sendo um depoimento positivo e outro negativo:

Elas até entendem o papel do Conselho e tentam se ajustarem às competências e atribuições do Conselho. Atualmente somos bem vistos e respeitados (E.N).

Essas entidades deveriam ser as primeiras a apoiar as ações dos conselhos tutelares. Existem entidades que tentam interferir nas ações externas do conselho, mas como o conselho não pode se transformar em um órgão subserviente acaba sendo avaliado de forma negativa por essas instituições (J.C.).

É importante ressaltar que todo funcionamento administrativo do CT depende do Poder Executivo Municipal, o que inclui desde medidas relativas à infraestrutura e à oferta de políticas públicas. O CT para proteger a criança e o adolescente aplica medidas de proteção (Art. 101 do ECA), como também medidas aos pais e responsáveis (Art. 129). Essas medidas só são possíveis se forem aplicadas mediante a oferta de serviços pelas políticas públicas. Percebe-se, no relato de um conselheiro, como a falta de legitimidade e de reconhecimento do papel do CT, pelo poder público, reflete diretamente na falta de atendimento das requisições de serviços públicos feitas pelo CT, o que implica no não atendimento das medidas de proteção integral como prioridade. Essa situação resulta da ineficácia e da ausência de políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente e, essa realidade, interfere diretamente no atendimento realizado pelo CT com a violação dos direitos instituídos pelo ECA.

Mediante a verificação da fragilidade na legitimidade e reconhecimento dos CTs por parte do poder público, percebe-se que a articulação com outras instâncias de controle social como o CMDCA e o Ministério Público e com as instituições da sociedade civil organizada torna-se fundamental na busca de aliados, visando seu fortalecimento. Para Mendes e Matos (2009), os conselheiros como representantes da comunidade, na defesa dos direitos da criança e do adolescente, precisam se articular com a sociedade na busca de aliados em suas diferentes lutas, dentre elas

a democratização de informações sobre o papel do CT e a defesa por melhores condições de funcionamento e atendimento desses órgãos.

Quando indagados se os CTs, em Palmas-TO exercem uma gestão participativa, com vistas a contribuir com o exercício da democracia, todos os conselheiros responderam que sim. Todos enfatizaram que a gestão participativa ocorre por meio da realização de reuniões com entidades de defesa, palestras nas escolas e creches, na busca de parcerias, tendo em vista a efetivação dos direitos preconizados pelo ECA. Foi destacada, ainda, a participação em campanhas, pré-conferências, conferências, seminários, fóruns. Dois relatos sobre como a gestão participativa ocorre, merecem destaque:

Oferecendo subsídios para o gestor público através de relatórios, participando nos conselhos locais com, por exemplo: educação. Desenvolvendo projetos para alcançar toda a comunidade [...] (R.C.).

A gestão participativa ocorre quando promovemos reuniões com entidades de atendimento, comunidade local, gestores etc, sempre com muita dificuldade, considerando que nossa sociedade não foi ensinada a participar (E.N).

No entanto, a realidade relatada pelos conselheiros se contradiz com a visão do representante do Ministério Público e do Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDECA), ao afirmar que essa gestão participativa com ações de mobilização

acontece de forma muito tímida. O Conselho Tutelar é uma instituição recente e o conselheiro só pode ficar por dois mandatos consecutivos. Quando o conselheiro está chegando a um estágio ideal já é hora de deixar a função. Assim, fica difícil exercer o papel da democracia participativa, embora a gente não pode dizer que não há uma contribuição, mas não há como avaliá-la de forma precisa (Ministério Público).

Acho que essa gestão foi uma gestão reativa e não proativa no sentido de ir para a comunidade com a finalidade de abrir um canal de participação e diálogo. Essa distância da comunidade pode resultar no descrédito em relação ao Conselho Tutelar, pois as pessoas desconhecem e continuarão desconhecendo o órgão. Na realidade, o Conselho tem que está sempre presente na comunidade, dizendo qual é o seu papel e possibilitando essa participação (CEDECA).

Ao indagar se o CT mobiliza a sociedade para participar na política de atendimento à criança e ao adolescente vítima de violência, no sentido de organizar-se para ter instrumentos de controle social compartilhado e planejado, quatro

conselheiros responderam que não mobiliza, e cinco afirmaram que essa mobilização acontece em parte. As principais ações de mobilização relatadas pelos conselheiros foram: realização de palestras, participação em conferências, audiências públicas e seminários e orientações repassados nos atendimentos realizados na sede do CT e nas residências.

Percebe-se que os conselheiros tutelares acreditam que com essas ações, contribuem para o exercício da democracia participativa. No entanto, a pesquisa revela que essas ações não têm sido suficientes para mobilizar a sociedade para participar na política de proteção e atendimento à criança e ao adolescente. Os representantes das instituições afirmam que essa contribuição ainda é frágil, pois alegam que há um distanciamento entre o CT e a sociedade, uma vez que ainda se desconhece o papel do Conselho. Sobre essa realidade, Alencar (2005) certifica que uma das dificuldades para o exercício da democracia participativa está na

distância entre representante e representado, um vez que o sistema representativo formal carece de canais eficientes de informação para o cidadão sobre as atividades da pessoa que ele escolheu, por meio do voto, para representá-lo. [...] Na democracia participativa, a popularização do espaço de decisões ajudaria a fomentar a cidadania no sentido da responsabilidade pública, criando habilidades de cooperação [...] (p. 32).

A ausência de acesso aos canais de informação, de tomada de decisão política e de divulgação sobre as principais funções do CT contribui para o distanciamento da relação dessa esfera com a sociedade que o escolheu, o que implica no desconhecimento tanto das atribuições específicas como da relevância social e política de sua atuação para o município. Essa realidade aponta como mais um desafio, a construção de Conselhos Tutelares como espaços democráticos de efetiva participação popular. Segundo Viana (2007), a prática da democracia participativa

demandam protagonismos dos cidadãos envolvidos na consolidação dos princípios igualitários e democráticos [...]. essa perspectiva se choca com a estrutura antidemocrática da sociedade capitalista que define limites intransponíveis para a efetivação da representatividade e da ampliação do acesso ao poder de decisão, o que ampliaria a cidadania e a democracia, cujo funcionamento se torna incompatível com a lógica e os princípios que orientam o mercado (p. 56-57).

No Brasil, no contexto das garantias constitucionais, surgiram os mecanismos democráticos de participação social que demandam o envolvimento da sociedade na área da criança e do adolescente. Dentre estes mecanismos estão os Conselhos de Direitos responsáveis pela formulação e controle social das políticas públicas e o Conselho Tutelar responsável pelo zelo e defesa de direitos.

Ao indagar se os CTs contribuem de forma efetiva prestando assessoria ao Poder Executivo local, por meio do CMDCA, especialmente na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, cinco conselheiros responderam que sim, três que não, e um respondeu que essa assessoria específica ocorre em parte. Alguns relatos sobre essa contribuição merecem destaque:

Nunca fomos informados quando acontecem estas reuniões, e por omissões do próprio Conselho que não busca essas informações (E.L.).

Porque o CT é a porta de entrada, que conhece a realidade de perto. Encaminhamos relatórios trimestrais com o número de denúncias, medidas aplicadas e requisições atendidas e não atendidas, para que o CMDCA tenha conhecimento da realidade para elaborar propostas de políticas públicas (D.M).

Não existe uma boa articulação entre o Conselho Tutelar e o CMDCA (J.C.).

O ECA, com base no Art. 136, inciso IX, estabelece como atribuição do CT “assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”. Percebe-se que há uma fragilidade na efetividade dessa atribuição, pois um conselheiro afirma que o CT nunca foi informado sobre as reuniões e que o próprio CT é omissivo nessa situação. Outros conselheiros afirmam que essa atribuição é exercida somente por meio da expedição de relatórios trimestrais para o CMDCA. Os conselheiros não relataram, em nenhum momento da pesquisa, experiências concretas sobre a participação do CT, junto ao CMDCA, na elaboração da proposta orçamentária destinada à política de atendimento da criança e do adolescente no município. Percebe-se, ainda, fragilidade na articulação e no relacionamento entre o CT e o CMDCA. Essa realidade resulta da resistência de se incorporar uma cultura de avaliação. De um lado, o desconforto demonstrado pelo poder executivo mediante a presença de instituições fiscalizadoras que têm poder e autoridade legal

para requisitar serviços públicos, bem como o perfil centralizador de gestão e a ausência de canais de interlocução com os CTs, confirmam essa desarticulação. De outro, essas dificuldades decorrem, em sua maioria, da falta de uma agenda em conjunto entre o CT e o CMDCA, do desconhecimento por parte do CT das atribuições que lhe são conferidas pelo ECA, e ainda da dificuldade do CT em garantir sua participação nessa discussão em decorrência do não-reconhecimento de sua autoridade legal por parte do poder público. Os dados revelam, ainda, a influência de fatores macro estruturais que interferem direta e indiretamente na conquista de legitimidade social e política e na construção da institucionalidade participativa das ações desenvolvidas pelos CTs do município, ainda que o CT tenha sido criado pelo ECA com poderes e atribuições legais para intervir na macropolítica da área da criança e do adolescente, como importante instrumento de participação democrática.

Em síntese, a realidade dos CTs de Palmas-TO, gestão 2007 a 2009, apresentada por este estudo, expressa fragilidades e distorções que interferem tanto na legitimidade social e política dos CTs, como na construção de uma institucionalidade participativa, na proteção e no zelo pelos direitos da população infanto-juvenil assegurados pela Constituição Federal de 1988 e regulamentados pelo ECA. Essa realidade expressa conquistas e avanços, mas também desafios e contradições que ainda permeiam o processo de efetividade dos direitos assegurados legalmente, após árduas lutas da sociedade civil por meio da oferta de políticas públicas para a população infanto-juvenil. A pesquisa realizada sobre as ações implementadas pelos CTs, em Palmas, revela que essas instâncias ainda não apresentam força política e normativa suficientes para fortalecer a cultura do direito e da participação democrática, fundamentada em uma nova institucionalidade participativa. Os dados produzidos por esta pesquisa confirmam Viana (2007), para quem, no Brasil, a busca por justiça social redistributiva, democracia igualitária, cidadania ampliada, igualdade de acesso à dignidade humana, sem qualquer discriminação, ainda não ganhou a significação social, ético-política e histórica necessária. Continua em pauta, portanto, a proteção social integral, bem como a realização dos direitos e da dignidade de todas as crianças e adolescentes brasileiros, especialmente os que têm seus direitos de cidadania social violados.

CONCLUSÃO

No Brasil, apesar de os direitos da população infanto-juvenil estarem assegurados na legislação brasileira como prioridade absoluta, com primazia para receber proteção e socorro, especialmente na precedência de atendimento nos serviços públicos, na preferência na formulação e execução das políticas sociais públicas e na destinação privilegiada de recursos públicos, percebe-se que essa prioridade absoluta não se traduz em direito na realidade de milhões de crianças brasileiras, apesar do ECA, em seu art 5º, estabelecer que a criança e o adolescente jamais poderão ser objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Os problemas sociais estruturais afetam, cada vez mais, o cerne das famílias, no que se refere à subsistência, à convivência e ao próprio desenho e organização familiar. Para Carvalho e Almeida (2003), os fatores mais recorrentes são o aumento dos conflitos, a violência, a fuga de crianças e adolescentes para as ruas e o envolvimento desses últimos em atos infracionais. Ademais, as situações de pobreza e de desemprego, como problemas estruturais, têm gerado falta de perspectivas e têm conduzido muitos jovens brasileiros ao uso de drogas e à criminalidade, o que contribui para o aumento da violência, da qual eles têm se tornado vítimas preferenciais.

Com base no agravamento dessas situações de vulnerabilidade e do permanente risco pessoal e social a que está submetida no cotidiano a população infanto-juvenil brasileira, é que esta dissertação investigou a legitimidade social e política dos Conselhos Tutelares do município de Palmas – TO (gestão 2007 a 2009), no contexto de construção de uma institucionalidade participativa, mediante a análise da efetividade de suas ações junto às crianças e aos adolescentes vítimas de violência na defesa e garantia de seus direitos.

A apropriação do significado ético-político das categorias centrais ao objeto de estudo, como direito, proteção social, cidadania ampliada e democracia participativa, dentre outras, foi fundamental na apreensão das mediações e contradições que cercam a problemática dos CTs em Palmas-TO.

O presente estudo entende que, para discutir a legitimidade social e política no contexto de construção de uma institucionalidade participativa, mediante análise

do atendimento realizado pelos CTs com crianças e adolescentes vítimas de violência no município de Palmas- TO, tornou-se imprescindível identificar as mediações históricas que determinam as tensões e contradições que impactam e interferem no resultado final desse atendimento. Tornou-se *mister* indagar quais seriam as singularidades desse fenômeno social, ou seja, como suas particularidades se expressam no cotidiano desse segmento, e quais seriam os fatores estruturais que interferem direto e indiretamente no trabalho realizado por esse órgão?

Conforme já analisado anteriormente, o CT foi criado pelo ECA com poderes para intervir na macropolítica da área da criança e do adolescente. Sua área de atuação é ampla uma vez que tem como atribuições legais requisitar serviços públicos para as áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança e, ainda, para assessorar o poder executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente. O CT, ao orientar suas ações com base no princípio da democracia participativa deve primar-se pelo exercício da partilha de poder na gestão e nas decisões tomadas pelo poder executivo local, visto que os conselheiros são eleitos pela comunidade por meio do voto direto, para zelar pela proteção dos direitos da criança e do adolescente garantidos pelo ECA.

Nestes termos, espera-se como efetividade desse órgão, a ampliação do acesso às políticas públicas pela população infanto-juvenil, uma vez que deve se constituir em instrumento de exigibilidade do cumprimento da lei e dos direitos assegurados legalmente, tendo em vista a construção de uma nova sociabilidade e institucionalidade participativa e democrática.

A pesquisa realizada revelou a existência de alguns fatores que dificultam o bom desempenho do atendimento realizado pelos CTs. Esses fatores foram confirmados empiricamente e se traduziram em mediações que determinam as tensões e contradições existentes. São elas:

- ✓ ausência de vontade política do poder público em relação à implementação de mecanismos de fiscalização.
- ✓ restrição aos direitos e às políticas públicas pela escassez de recursos financeiros.
- ✓ ausência de canais de divulgação sobre as ações e funções do CT.

- ✓ desarticulação do trabalho de proteção e defesa, em rede, pelo Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA).
- ✓ ineficácia das políticas públicas nas garantias legais, previstas na legislação específica, no trato aos direitos da criança e do adolescente;

A ausência de vontade política do poder público, confirmada empiricamente pela pesquisa, resulta, sobretudo, pela dificuldade de se incorporar uma cultura de avaliação, haja vista o desconforto demonstrado pelo poder executivo no âmbito municipal, mediante a presença de instituições fiscalizadoras que têm poder e autoridade legal para requisitar os serviços públicos que se fazem necessário. É competência do CT encaminhar notificação ao Ministério Público sobre a oferta irregular dos serviços e/ou sobre o descumprimento de suas requisições pelo executivo local.

No que se refere à restrição aos direitos e às políticas públicas, materializada na escassez de repasse de recursos financeiros, trata-se da orientação privatista neoliberal que preconiza, dentre outras teses, a do Estado mínimo, a quebra das garantias de direitos adquiridos no decorrer da história, bem como a redução do papel do Estado como afiançador de direitos e como legítima arena de participação política da sociedade (VIANA, 2007). O projeto neoliberal nega, por princípio, a instância do Estado como esfera reguladora das relações sociais e econômicas e defende a importância do mercado como mecanismo autoregulador da vida econômica e social. Essa orientação implica diretamente no aumento do desemprego e, sobretudo, no desmonte dos direitos sociais e no enxugamento dos gastos com as políticas sociais públicas implementadas no âmbito do Estado (Viana, 2007).

Nesse cenário, se de um lado, o CT participa na implementação das políticas públicas voltadas para a proteção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes, de outro, essa participação é interpretada pelo poder executivo como uma ameaça à sua autoridade à medida que se vê obrigado a dividir poderes com a sociedade, representada pelo CT. Ademais, os municípios alegam que, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que culminou na elaboração de leis específicas (ECA, LOAS/1993, etc.), ocorreu uma sobrecarga de responsabilidades na implementação de políticas públicas. Em contrapartida, a prática de repasse de escassos recursos

continua a mesma, ou até diminuiu. Soma-se à implementação das políticas públicas, a criação e manutenção dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares.

No campo do poder e das decisões políticas, essa realidade trouxe inovações nas relações sociais e políticas que, a nosso ver, ainda não foram suficientemente, assimiladas pelos representantes do poder público. No Brasil, o exercício da democracia representativa ainda é visto como uma dimensão que confere, hierarquicamente, maior poder político. É nesses termos que a chamada democracia direta ou participativa ameaça os representantes do poder público, cujo poder político foi conquistado por meio da democracia representativa (voto). Outro fato é que o conhecimento adquirido pelos conselheiros sobre as reais demandas apresentadas, com definição de prioridades para a área no município, interfere diretamente na gestão da coisa pública. Ao invés de serem geridas e direcionadas pela vontade política de determinado grupo político no poder, essas demandas passam a ser acompanhadas e fiscalizadas pela sociedade por meio da atuação dos Conselhos. Esse é o dado inovador que legitima o princípio da democracia participativa e que deveria democratizar as relações sociais e políticas (VIANA, 2007)..

Em seus procedimentos e rotinas, os CTs, ao registrarem as informações e as demandas, se constituem em verdadeiros termômetros sobre a realidade social no município como um todo e, sobretudo, sobre a necessária implementação e ampliação das políticas públicas, uma vez que os relatórios produzidos pelos CTs indicam ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) as principais demandas como conteúdo para a formulação de políticas públicas para área da infância e adolescência. O CT subsidia o executivo quando, no exercício de sua função, o assessora na elaboração de proposta de programas voltados para o atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Os dados revelam que de um lado, a ausência de canais de divulgação sobre as principais funções dos CTs em Palmas tem contribuído para o distanciamento da relação dessa esfera com a sociedade que o escolheu e elegeu. De outro, a sociedade palmense, muitas vezes, desconhece as atribuições específicas e a relevância da função social do CT na garantia de direitos para a população infanto-juvenil. A sociedade palmense ainda precisa entendê-lo e conhecê-lo como órgão de proteção, defesa e como parceiro na garantia de direitos. O CT, como órgão que zela pela cidadania da criança e do adolescente, ao exigir o cumprimento da

responsabilidade pública, a nosso ver, precisa fomentar as habilidades de cooperação e interação com a sociedade em geral, tendo em vista o fortalecimento e empoderamento dos CT's em suas ações junto ao poder público.

Outro desafio revelado pela pesquisa está na desarticulação do trabalho em rede, operacionalizado por meio do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente, que resulta da falta de diálogo entre os próprios operadores do Sistema, quando se sabe que esse diálogo é imprescindível para o bom desempenho do trabalho em rede. Sua ausência interfere diretamente na baixa legitimidade social, política e institucionalidade participativa do trabalho realizado pelo CT.

O trabalho em rede foi pensado com base no Artigo 86 do ECA, que diz: “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”. Compete à rede, portanto, exigir o cumprimento dos direitos assegurados pelo ECA. Nesses termos, quando apresenta uma atuação eficaz, a rede revela desenvolver um trabalho de forma horizontal e interdependente em uma sequência de atendimentos e atribuições, contribuindo para a promoção e efetivação de políticas públicas, para o exercício do controle social, em bases democráticas, e para a defesa dos direitos (civis, sociais e políticos) desses segmentos.

A ineficácia das garantias legais asseguradas pela legislação específica, no trato aos direitos da criança e do adolescente é resultado da ausência de políticas públicas voltadas para o atendimento das demandas da população infanto-juvenil e de suas famílias, como prioridade, da deficiência do exercício do controle social por parte da sociedade civil e do desconhecimento da sociedade acerca do ECA.

Por fim, outra situação que resulta na ineficácia das garantias legais para a população infanto-juvenil está na ausência de força política, por parte dos CTs, para gestar a cultura do direito no contexto de construção de uma institucionalidade participativa. A pesquisa revelou que as mediações e contradições presentes nesses processos, implicam em tensões que interferem diretamente no atendimento realizado pelos Conselhos Tutelares na defesa e proteção à criança e ao adolescente.

No município de Palmas-TO, os CTs são vinculados administrativamente ao órgão gestor da política de assistência social no município, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego. Como caracterização geral, a pesquisa realizada constatou o seguinte perfil dos conselheiros (gestão 2007 a 2009):

- a) predominância do sexo feminino.
- b) nível precário de escolaridade, uma vez que o maior número dos conselheiros tem curso superior incompleto.
- c) a maioria encontra-se no primeiro mandato e são remunerados mensalmente. Trabalham mais de 40 horas por semana o que demonstra uma sobrecarga de trabalho.
- d) a pesquisa revelou, ainda, comprometimento da maioria dos conselheiros com a problemática da população infanto-juvenil, mediante participação em movimentos sociais.

Sobre o território de atuação e organização dos locais de funcionamento dos CTs, identificou-se várias inadequações. Em relação às condições de conservação e privacidade do espaço físico do CTs, a maioria dos conselheiros apontou como ruim e/ou regular.

No que se refere aos desafios e possibilidades concretas de se conquistar a legitimidade social e política e de contribuir para a construção de uma institucionalidade participativa, tomando como parâmetro análises teóricas, embasadas empiricamente, são destacadas a seguir, algumas situações e distorções que expressam a realidade dos CTs de Palmas, tendo em vista a efetividade de suas ações junto às crianças e aos adolescentes vítimas de violência.

Apesar da análise teórico-empírica apontar para a necessidade imperiosa de se reestruturar a atuação dos CTs no município de Palmas-TO, constatou-se credibilidade e otimismo por parte dos conselheiros por acreditarem que o ECA tem assegurado, ainda que não de forma suficiente e como prioridade absoluta, a condição de sujeitos de direitos às crianças e aos adolescentes desse município e a garantia de proteção social pública. No geral, consideram que, após 20 anos de vigência do ECA, ocorreram impactos substanciais e mudanças significativas na realidade das crianças e adolescentes brasileiros, incluindo as de Palmas.

As fragilidades e distorções apontadas são as que se seguem:

- ✓ precariedade na infraestrutura dos CTs, ao atuarem em prédios públicos em condições físicas deficitárias de atendimento, no que se refere às condições de privacidade, tendo em vista o necessário aprimoramento dos equipamentos sociais e dos mecanismos de gestão e controle democrático. Os CTs da região Sul I e II estão sediados em um mesmo local, e o CT da Região I não está sediado no seu território de atuação. O CT da Região Centro está instalado em um espaço físico não apropriado junto a órgãos que apuram ato infracional e atuam no julgamento do adolescente, visto que o CT é um órgão de proteção e não de repressão;
- ✓ indisponibilidade dos CTs à internet discada e, por isso, não têm acesso ao Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA);
- ✓ fragilidade em relação às ações implementadas no âmbito das políticas públicas de saúde, educação e assistência social que, por seu turno, não contam com uma adequada estrutura de atendimento à criança e ao adolescente de acordo com o que estabelece o ECA, no sentido de garantir a precedência de atendimento e a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude;
- ✓ restrições em relação ao atendimento realizado pelos CTs em sua articulação com as instituições governamentais e não-governamentais, por meio do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) em relação à promoção, controle social e defesa dos direitos da população infanto-juvenil vítima de violência;
- ✓ ausência de reconhecimento do papel social dos CTs, por parte do poder público local, tendo em vista o não atendimento das medidas de proteção aplicadas como prioridade, o que resulta na ineficácia das políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente;
- ✓ fragilidade nas ações pautadas no princípio da democracia participativa, tendo em vista que os CTs ainda não conseguiram mobilizar a sociedade para participar ativamente na política de atendimento e proteção à criança e ao adolescente. Há um distanciamento entre os CTs e a sociedade, uma vez que a mesma ainda desconhece o papel e as competências dessas instâncias;

- ✓ fragilidade na representação política e administrativa do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), à medida que, contraditoriamente, nem sempre esse Conselho cumpre seu papel na formulação e controle social das políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente e no apoio administrativo aos CTs, especialmente no que se refere à adequação da infraestrutura e privacidade do atendimento;
- ✓ fragilidade dos CTs como *instâncias de mediação de graves conflitos* que atravessam suas ações e decisões, no trato às tensões a que são submetidos diariamente, no atendimento a demandas que têm como conteúdo a violação dos direitos de crianças, adolescentes e suas famílias em condições de extrema indignidade humana;
- ✓ inexistência de uma cultura cidadã que reconheça a proteção social a esses segmentos, de forma integral, como bem público (de todos e para todos), e como direito de cidadania;
- ✓ prevalência no município, como tendência contemporânea, de práticas políticas tuteladoras, mediante reatualização de um perfil conservador e clientelista na gestão e no trato aos bens e serviços públicos como direitos;
- ✓ inexistência de força política e normativa suficiente para fortalecer e socializar a cultura do direito e da participação democrática.

Enfim, em virtude das fragilidades e distorções apresentadas, a pesquisa realizada identificou na atuação dos CTs no município de Palmas-TO, gestão 2007 a 2009, baixa legitimidade social e política e precária institucionalidade participativa. As ações desenvolvidas pelos CTs ainda não apresentam força política e normativa suficiente para fortalecer a cultura do direito e da participação da sociedade palmense. Os CTs ainda não se apropriaram de todas as competências e atribuições legais conferidas pelo ECA, além de atuarem de forma desarticulada com os demais órgãos que compõem o Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Diante dessa realidade, não obstante os avanços e conquistas apontados do ponto de vista jurídico-formal, os CTs demonstram não estar potencialmente habilitados para responder aos desafios contemporâneos sobre as estratégias e mecanismos de defesa e proteção social da população infanto-juvenil vítima de violência.

Entende-se como desafios contemporâneos a serem enfrentados por essas instâncias, as ações estratégicas e propositivas que se seguem:

- ✓ apropriação e incorporação da autoridade social, política e institucional, como órgão de proteção, conferida pelo ECA, fazendo valer suas atribuições legais contribuindo na aplicação das medidas de proteção à criança e ao adolescente e aos seus pais e responsáveis;
- ✓ criação de mecanismos de aprimoramento de gestão, controle democrático e de efetiva participação dos CTs na discussão do orçamento municipal, bem como na elaboração e implementação de políticas públicas para o município, tendo em vista dar maior visibilidade às suas ações, como guardiões de legítimos direitos, na superação da crise de legitimidade social política e de institucionalidade participativa;
- ✓ difusão do real significado de uma atuação fundamentada no princípio da *democracia participativa* como ação articulada e complementar à *democracia formal-representativa* com vista à consolidação da *cidadania ampliada no município à medida* que essa estratégia interfere diretamente na visibilidade e força política das ações desenvolvidas pelos CTs;
- ✓ redefinição das estratégias de articulação com os demais órgãos que compõem o SGDCA com vista a apresentar ações pactuadas e articuladas no enfrentamento à violência praticada contra a criança e o adolescente.
- ✓ definição de estratégias de mobilização da sociedade, na busca de reconhecimento e apoio, para que os cidadãos possam participar diretamente da política de atendimento à criança e ao adolescente, no sentido de fortalecerem o Conselho Tutelar como instância de defesa, proteção e controle social compartilhado do exercício de construção da democracia participativa.
- ✓ apresentação de demandas ao poder público exigindo proteção social integral à população infanto-juvenil

Pelo exposto, o maior desafio na contemporaneidade, na seara da criança e do adolescente, está na efetivação, de fato, dos direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988 e regulamentados pelo ECA. Esse desafio requer a mobilização, participação e organização da sociedade na defesa dos direitos sociais da criança e do adolescente por meio da efetiva participação nas instâncias de

proteção, defesa e controle social exigindo do poder público a implantação e implementação de políticas públicas que, de fato e de direito, garantam a proteção integral à criança e ao adolescente como sujeitos de direitos.

Para Mendes e Matos (2009, p. 257), “investir no fortalecimento dos conselhos tutelares é investir numa mola mestra de avanço para a efetivação do ECA”.

A premissa é de que o Conselho Tutelar se constitui, por excelência, o órgão instituído pelo ECA como guardião dos direitos da população infanto-juvenil. Com base nessa premissa, faz-se necessário investir na qualificação e na formação política dos conselheiros tutelares para que esses se apropriem, com autoridade, de suas competências e atribuições legais na proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente no município de Palmas-TO.

Para que os CTs possam se tornar verdadeiras instâncias de exigibilidade e controle social, em bases democráticas, há que pautar suas ações no exercício pleno da democracia participativa, tendo em vista conquistar legitimidade social, política e institucional perante o poder público e a sociedade em geral.

Há que se difundir a linguagem do direito e a de uma cultura política que privilegie a dimensão ético-política da vida social, no sentido de presidir as ações públicas voltadas à proteção integral dirigida a esses segmentos em situação de vulnerabilidade social e de risco pessoal e social, sob a égide do direito e como dever do Estado nas três esferas de governo.

REFERÊNCIAS

ABRAPIA. Abuso sexual contra crianças e adolescente. Petrópolis, RJ. Autores & Agentes & associados, 1997.

ALENCAR, Railssa. A inserção dos conselhos no contexto democrático. In BRASIL. Ouvindo conselhos: democracia participativa e direitos da infância na pauta das redações brasileiras. São Paulo, Cortez, 2005. (Série Mídia e Mobilização social; 8).

ANDRADE, José E. Conselhos Tutelares: sem ou cem caminhos? São Paulo. Veras, 2002.

ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Rostos de crianças no Brasil. In: RIZINNI, Irene, PILOTTI, Francisco. A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

AZEVEDO, Maria Amélia. Notas para uma teoria crítica da violência familiar contra crianças e adolescentes. In: AZEVEDO, Maria Amélia, GUERRA, Viviane Nogueira de Azevedo (Orgs). Infância e violência doméstica: fronteiras do conhecimento. 3. ed. São Paulo, Cortez, 2000.

BARROS, Aidil de Jesus Paes de, LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. Projeto de Pesquisa: Propostas metodológicas. Petrópolis, RJ: Vozes, 1990.

BESERRA, Maria Aparecida, CORRÊA, Maria Suely Medeiros, GUIMARÃES, Karine Nascimento. Negligência contra a criança: um olhar do profissional de saúde. In: SILVA, Lygia Maria Pereira da (org). Violência Contra Crianças e Adolescentes. Recife, EDUPE, 2002.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília-DF: CONANDA, 2006.

_____. Constituição Federal de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002 (A).

_____. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990.

_____. Guia Escolar: Métodos para Identificação de Sinais de Abuso Sexual de Crianças e Adolescentes. Secretaria Especial de Direitos Humanos e Ministério da Educação, 2004.

_____. Notificações de maus-tratos contra crianças e adolescentes pelos profissionais de saúde: um passo a mais na cidadania em saúde. Ministério da Saúde, Secretaria de assistência à Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2002 (B).

_____. Novo Código Civil de 2002 (C).

_____. Políticas intersetoriais em favor da infância: Guia referencial para gestores municipais. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Comitê da Primeira infância. Brasília, DF. 2002 (D).

_____. Violência contra a criança e o adolescente: proposta preliminar de prevenção e assistência à violência doméstica. Brasília : MS, SASA, 1997.

_____. Políticas intersetoriais em favor da infância: guia referencial para gestores municipais. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Comitê da Primeira Infância. Brasília, DF: 2002.

_____.Parâmetros para a Criação e Funcionamento dos Conselhos Tutelares. Resolução nº 75, CONANDA, 2004.

BORÓN, Atilio A. Os “novos leviatãs” e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na America Latina In: Pós-neoliberalismo II: que estado para que democracia? Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

BRUSCHUNI, Cristina. Teoria crítica da família. In: AZEVEDO, Maria Amélia e GUERRA Viviane Nogueira de Azevedo (Orgs). Infância e violência doméstica: fronteiras do conhecimento. 3. ed. São Paulo, Cortez, 2000.

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

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de & ALMEIDA, Paulo Henrique de. Família e proteção social. São Paulo Perspec. [online]. 2003, v. 17, n. 2, pp. 109-122. ISSN 0102-8839. doi: 10.1590/S0102-88392003000200012.

CARVALHO, Lúcia Abadia de. Conselhos tutelares (ou tutelados?): a experiência no município de Goiânia, 1993 a 2008. Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Goiás, Departamento de Serviço Social, 2009.

CASTRO, Isabel Adélia. Falta de informação prejudica crianças com lábio leporino. Disponível em <<http://www.unifesp.br> >.acesso em 23/05/2005 às 22h.

COSTA, Ana Paula Motta. Elementos que favoreceram e incidiram sobre a criação do Conselho Tutelar. In: NAHRA, Clília Maria Leite, BRAGAGLIA, Mônica (Orgs). Conselho Tutelar: gênese, dinâmica e tendência. Canoas. Ed. ULBRA, 2002.

COSTA, Antônio Carlos Gomes (Coord.). Socioeducação: estrutura e funcionamento da comunidade educativa. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2006.

COSTA, Antônio Carlos Gomes; DUARTE, Cláudio Nunes. Educação para os direitos humanos. Belo Horizonte: Mudus Faciend; Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos e Ministério do Trabalho e Emprego; Salvador: Instituto Aliança com o Adolescente, 2004.

DESLANDES, Suely Ferreira. Prevenir a violência: um desafio para profissionais de saúde. Rio de Janeiro. CLAVES Jorge Carelli, 1997.

Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990.

FALEIROS, Vicente de Paula. A Violência Sexual contra criança e adolescente e a construção de indicadores: A crítica do poder da desigualdade e o imaginário. Organização: Brasília, 1997.

FALEIROS, Vicente de Paula. História das políticas para a infância no Brasil. In: Curso de formação de conselheiros de direitos e tutelares. Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância da Universidade de Brasília – UNB: Brasília, 1995.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: RIZINNI, Irene, PILOTTI, Francisco. A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

GUERRA, Viviane Nogueira de Azevedo. Violência de pais contra filhos: a tragédia revisitada. 6. ed. São Paulo, Cortez, 2008.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 3 ed. São Paulo: Atlas. 1991.

GONH, Maria da Glória Marcondes. Os sem-terra, ONG e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. Os desafios dos conselhos municipais na perspectiva da governança democrática. In BRASIL. Ouvindo conselhos: democracia participativa e direitos da infância na pauta das redações brasileiras. São Paulo, Cortez, 2005. (Série Mídia e Mobilização social; 8).

LIBERATI, Wilson Donizeti. Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente. 4. ed. São Paulo. Malheiros, 1997.

LOAS. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

MENDES, Alessandra Gomes; MATOS, Maurílio Castro de. Uma agenda para os conselhos tutelares. In: SALES, Mione Apolinario; MATOS, Maurílio de Castro; LEAL, Maria Cristina (Orgs). Política Social, Família e Juventude: Uma questão de direitos. 4. ed. São Paulo, Cortez, 2009)

MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cezar (Org.). História social da infância no Brasil. 5. ed. São Paulo, 2003.

NEPOMUCENO, Valéria. O mau-trato infantil e o Estatuto da Criança e do Adolescente: os caminhos da prevenção, da proteção e da responsabilização. In: SILVA, Lygia Maria Pereira da (Org). Violência Contra Crianças e Adolescentes. Recife. EDUPE, 2002.

PEREIRA, Tânia da Silva. Direitos da criança e do adolescente: uma proposta interdisciplinar. Rio de Janeiro, Renovar, 1996.

RIBEIRO, Maria Salete. A questão da família na atualidade. Florianópolis, SC: loesc, 1999.

PORTO, Maria Célia da Silva. Cidadania e “(des)proteção social”: uma inversão do Estado brasileiro? In: Serviço Social e Sociedade nº 68, ed. São Paulo – Cortez. 2001.

RIBEIRO, Maria Salete. A questão da família na atualidade. Florianópolis, SC: loesc, 1999.

RIZINNI, Irene, PILOTTI, Francisco. A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

RIZINNI, Irene. Crianças e menores - do Pátrio Poder ao Pátrio Dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: RIZINNI, Irene, PILOTTI, Francisco. A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SÊDA, Edson. XYZ do Conselho Tutelar: Providências para mudanças de usos, hábitos e costumes da família, sociedade e Estado, quanto a crianças e adolescentes no Brasil. São Paulo. CONDECA, 2001.

SILVA, Inalva REGINA da. Feridas não cicatrizam In: SILVA, Lygia Maria Pereira da (Org). Violência Contra Crianças e Adolescentes. Recife. EDUPE, 2002.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da (Coord.) Socioeducação: Estrutura e funcionamento da comunidade educativa. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2006.

SOUSA, Sônia, M. Gomes (Coord). O significado da infância, educação e violência para pais que cometeram violência física contra filhos. Goiânia: UCG, 2001 (Série Atualidades, 2).

SZYMANSKI, Heloísa. Viver em família como experiência de cuidado mútuo: desafios de um mundo em mudança. In: Revista Serviço Social & Sociedade, nº 71, Ano XXIII, Cortez, 2002.

UNICEF. A infância brasileira nos anos 90. Brasília, DF: Fundo das Nações Unidas para a Infância, 1998.

UNICEF. Pela garantia dos direitos de crianças e adolescentes 2. Rio de Janeiro. CECIP, 1995.

UNICEF. Pequenas vítimas: Situação da infância brasileira 2006. Fundo das Nações Unidas para a Infância. Brasília, DF. 2006.

VERONESE, Joseane Rose Petry. Temas de direito da criança e do adolescente. São Paulo: LTr, 1997.

VIANA, Maria José de Faria. Assistência social no contexto do pluralismo de bem-estar: prevalência da proteção social plural ou mista, porém não pública. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília (UNB), Brasília, 2007.

_____, Maria José de Faria. Atendimento à família com base no princípio da matricialidade sociofamiliar do SUAS/2005, sob influência do fenômeno do pluralismo de bem-estar privado: garantia de proteção social pública ou fragmentação do núcleo familiar? Goiânia: FIUC/PUC-Goiás, 2010 (Projeto de pesquisa em desenvolvimento).

FONTES DE PESQUISAS

Questionários (Pseudônimo)

Questionário 01 - V.R
Questionário 02 - E.L
Questionário 03 - E.N
Questionário 04 - J.C
Questionário 05 - L.J
Questionário 06 - D.M
Questionário 07 - R.C
Questionário 08 - M.P
Questionário 09 - D

Orais (Pseudônimo)

Entrevista 01- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego
Entrevista 02 - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA)
Entrevista 03 - Ministério Público
Entrevista 04-Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDECA)
Entrevista 05 - Associação Tocantinense de Conselheiros Tutelares (ATCT)
Entrevista 06 - Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

ANEXO A: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

**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: Conselho Tutelar: construção de uma institucionalidade participativa na atenção aos direitos da criança e do adolescente – a experiência de Palmas-TO (Gestão 2007 A 2009)

Orientadora: Professora Dr^a Maria José Faria Viana.e-mail: mariajose@ucg.br.

Pesquisadora responsável: Mestranda – Suely Cabral Quixabeira Araújo, matrícula nº 200810980010016 Fone: (63) 3218-2912 ou (63) 9223 – 9498

O/A sr (sra.) está sendo convidado (a) a participar como voluntário desta pesquisa que tem como objetivo identificar o grau de legitimidade social e política e de institucionalidade participativa dos Conselhos Tutelares do município de Palmas-TO, por meio da análise da efetividade de suas ações junto às crianças e aos adolescentes vítimas de violência. Esta pesquisa é parte integrante da dissertação do curso de Mestrado em Serviço Social/UCG. Para maior compreensão desse processo serão prestados os seguintes esclarecimentos:

1. Dos Objetivos - Essa pesquisa será realizada por Suely Cabral Quixabeira Araújo, aluna regular no curso de Mestrado em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de Goiás e terá como objetivos:

1. Analisar, com base na história social da criança, no Brasil, as lutas e conquistas após a passagem da doutrina da situação irregular para a de

proteção integral, nos marcos da Constituição Federal de 1988 e do ECA (1990), que incluiu o segmento dos adolescentes.

2. Analisar o fenômeno estrutural da violência praticada contra a criança e o adolescente como expressão da questão social com foco na análise da família como *locus* predominante dessa expressão de violência.
3. Identificar o alcance social das ações de articulação e prevenção, tomadas pelos Conselhos Tutelares, buscando romper com o ciclo da violência.
4. Identificar as estratégias de articulação desenvolvidas pelos conselheiros junto aos demais órgãos que compõem o Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente, tendo em vista a efetividade de seu atendimento.

2. Participantes da pesquisa: Serão três conselheiros tutelares, em um total de nove, sendo três representantes de cada unidade, selecionados por regiões, bem como os gestores que respondem pelos seguintes órgãos: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego de Palmas, Ministério Público Estadual, Associação Tocantinense de Conselheiros Tutelares, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA), Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDECA).

3. Envolvimento na pesquisa: ao participar deste estudo o (a) sr. (sra) permitirá que a pesquisadora Suely Cabral Quixabeira Araújo, utilize as informações fornecidas com ética, respeito e rigor científico.

O/A sr (a) tem liberdade de se recusar a participar ou não, e ainda de 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 dos telefones (63) 3218-2912 ou (63) 9223- 9498 e/ou por meio do telefone do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Católica de Goiás (62) 3227-1071. 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 (TCLE). São eles: relatórios, ficha de denúncias, fichas de denúncias/ atendimentos, boletins, regimento interno, ofícios, notificações, dentre outros.

4. Duração da Pesquisa: A duração da pesquisa (aplicação dos questionários e dos roteiros das entrevistas) será de três meses - de agosto a outubro de 2009.

5. Sobre a aplicação dos questionários e realização das entrevistas: como *critério de inclusão* dos sujeitos da pesquisa, serão selecionados dois ou três os conselheiros tutelares que participaram e/ou que ainda participam diretamente da gestão do período 2007 a 2009 e que respondem pelo cargo de presidente do Conselho ou de vice-presidente. Outro critério é de que os referidos conselheiros tenham acompanhado ou ainda acompanham diretamente os casos de violência que serão analisados neste estudo. Como *critério de exclusão* não serão incluídos na pesquisa conselheiros tutelares, ainda que tenham respondido pelo cargo de presidente ou de vice-presidente do respectivo Conselho, representantes de gestões anteriores 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 Central, Sul I e Sul II. As entrevistas serão realizadas individualmente, com agendamento prévio, conforme agenda (local e disponibilidade de tempo) indicados pelo entrevistado.

Portanto sua participação na pesquisa é livre. Em caso de sua desistência de participação como sujeito nesta pesquisa, a qualquer momento esse afastamento ocorrerá sem nenhum prejuízo ao senhor(a). Sua identificação como participante será mantida em absoluto sigilo. Seu nome será substituído por um nome fictício (pseudônimo) para preservar sua identificação. As entrevistas serão gravadas em fitas de gravador manual e transcritas. Algumas referências serão usadas na análise dos dados da dissertação de Mestrado em Serviço Social e em possíveis publicações posteriores.

6. Riscos e desconforto: sua participação nesta pesquisa foi planejada para que essa experiência não traga nenhuma complicação de qualquer natureza, seja de ordem legal, trabalhista, previdenciária, situação vexatória ou de constrangimento

que possa prejudicá-lo como sujeito colaborador na pesquisa. 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) e tem como referência o respeito à sua *dignidade humana* como sujeito diretamente envolvido. No entanto, no caso de qualquer situação de desconforto, mal estar, ou imprevistos no decorrer da sua participação na pesquisa o Sr.(a) será encaminhado(a) ao Centro Estadual de Defesa dos Direitos da Criança do Tocantins - CEDECA Glória de Ivone para acompanhamento psicossocial.

7. Benefícios: Sua participação, como conselheiro, tem uma dimensão social e ético-política relevante. Irá subsidiar o aprofundamento das reflexões e debates sobre a legitimidade social, política e institucional dos conselhos tutelares do município de Palmas - TO na atenção às crianças e aos adolescentes em situação de vítimas de violência, tendo em vista a assegurar sua condição de sujeitos de direitos.

8. Confidencialidade: as informações obtidas serão utilizadas exclusivamente para atender aos objetivos fins da pesquisa. Ao final, o material transcrito será submetido a sua apreciação como colaborador(a) da pesquisa.

9. Pagamento: a sra (sr.) não terá nenhum tipo de despesa para participar desta pesquisa e não receberá nenhum salário e/ou qualquer 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 Palmas - TO. 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.

Palmas, ____ de _____ de 2010.

Nome do participante da Pesquisa

Assinatura do Participante da Pesquisa

Assinatura do Pesquisador

Assinatura do Orientador

ANEXO B: Consentimento da Participação da Pessoa como Sujeito

UNIVERSIDADE CATOLICA DE GOIÁS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
Mestrado em Serviço Social

Núcleo de Estudo Pesquisa Estado Sociedade e Cidadania/NUPESC

CONSENTIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO SUJEITO

Eu, _____
 ,RG nº _____ SSP _____ CPF nº _____, abaixo assinado, concordo em participar, como sujeito, do estudo e da pesquisa “Conselho Tutelar: construção de uma institucionalidade participativa na atenção aos direitos da criança e do adolescente – a experiência de Palmas-TO (Gestão 2007 A 2009)”. Fui devidamente informado e esclarecido pela pesquisadora Suely Cabral Quixabeira Araújo sobre a pesquisa, os procedimentos nela envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes de minha participação. Foi-me garantido que posso retirar meu consentimento a qualquer momento, sem nenhum prejuízo.

Local e data: _____

Nome do sujeito ou responsável: _____

Assinatura do sujeito ou responsável: _____

Presenciamos a solicitação de consentimento, esclarecimentos sobre a pesquisa e aceite do sujeito em participar

Testemunhas (não ligada à equipe de pesquisadores):

Nome: _____

Assinatura: _____

Nome: _____

Assinatura: _____

Observações complementares:

ANEXO C: Questionário

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
Mestrado em Serviço Social

Núcleo de Estudo Pesquisa Estado Sociedade e Cidadania/NUPESC

Mestranda: Suely Cabral Quixabeira Araújo

Orientadora: Maria José de Faria Viana

Tema da pesquisa: Conselho Tutelar: construção de uma institucionalidade participativa na atenção aos direitos da criança e do adolescente – a experiência de Palmas-TO (Gestão 2007 A 2009)

QUESTIONÁRIO¹⁷

Marque X e comente se considerar necessário

DATA DA PESQUISA: ____/____/____

REGIÃO DO CT: _____

1. IDENTIFICAÇÃO

- a. Sexo:** a.1. Masculino () a.2. Feminino ()
- b. Idade:** b.1. 20 a 30 anos () b.2. 21 a 40 anos () b.3. 41 a 50 anos () b.4. Acima de 50 anos ()
- c. Estado Civil:** c.1. Solteiro(a) () c.2. Casado(a) () c.3. Viúvo(a) () c.4. Divorciado(a) () c.5. outro _____
- d. Tem filhos(as)** d.1. Sim () d.2. Não () d.3. Se a sua resposta for sim indique quantos filhos(as) _____
- e. Naturalidade:** e.1. Estado _____ e.2. Município _____
- f. Local de nascimento:** f.1. Cidade () f.2. Campo ()
- g. Em qual bairro reside atualmente?** _____
- h. Há quanto tempo reside neste município?** _____

2. ESCOLARIDADE

- a. Ensino fundamental:** a.1. Completo () a.2. Incompleto ()

¹⁷ Na construção deste instrumento utilizei como referência a Pesquisa de Mestrado “Conselhos Tutelares no município de Goiânia/GO: História e atuação sob responsabilidade de Lúcia Abadia de Carvalho Queiroz, abril/2008 que teve 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 (CONANDA), julho/2007.

- b. Ensino médio: b.1. Completo () b.2. Incompleto ()
- c. Curso Técnico de nível médio: c.1. Sim () c.2. Não () c.3. Se sua resposta for sim, indique qual o curso _____
- d. Ensino Superior: d.1. Completo () d.2. Incompleto () d.3. Qual curso? _____
- e. Especialização: e.1. Completo () e.2. Incompleto () 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? _____

3. SITUAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA

- a. Profissão: _____
- b. Trabalha com vínculo empregatício: b.1. Sim () b.2. Não ()
- c. Trabalhador autônomo () c.1. Qual atividade? _____
- d. Mandato: d.1. 1º mandato () d.2. 2º mandato ()
- e. Cargo ou função que ocupa no Conselho? _____
- f. jornada de trabalho semanal no Conselho Tutelar: f.1. Até 10 horas () f.2. De 11 a 20 horas () f.3. De 21 a 30 horas () f.4. De 31 a 40 horas () f.5. Mais de 40 horas ()
- g. Remuneração mensal como Conselheiro Tutelar: _____
- h. Renda mensal individual R\$: _____
- i. Renda mensal familiar R\$: _____
- j. Você participa em Associação ou Fórum de Conselheiro Tutelar: j.1. Sim () Qual? _____ j.2. Não ()
- j. Participa de algum Movimento/Organização Social/Partido Político? h.1. Sim () Qual? _____ h.2. Não ()
- k. É filiado a algum Partido Político? k.1. Sim () Qual? _____ k.2. Não ()
- l. Você tem alguma experiência anterior em gestão e controle democrático de política social pública?
- l.1. Participação anterior como conselheiro(a): l.1.a. Sim () l.1.b. Não ()
- l.2. Em caso afirmativo, em qual Conselho? l.2.a. CNAS () l.2.b. CEAS () l.2.c. CMDCA
- () l.2.d. Outros. Quais? _____

4. INFRAESTRUTURA FÍSICA 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 ()
- e. O Conselho Tutelar dispõe de:
e.a. Acesso a internet discado: e.a.1. Sim () e.a.2. Não ()
e.b. Fax: e.b.1. Sim () e.b.2. Não ()

- e.c. Telefone celular: e.c.1. Sim () e.c.2. Não ()
 e.d. Veículo automotivo: e.d.1. Sim () e.d.2. Não ()
 e.e. Impressora: e.e.1. Sim () e.e.2. Não ()
 e.f. Telefone fixo: e.f.1. Sim () e.f.2. Não ()
 e.g. Computador: e.g.1. Sim () e.g.2. Não ()
 e.h. Armário/Estante: e.h.1. Sim () e.h.2. Não ()
 e.i. Arquivo: e.i.1. Sim () e.i.2. Não ()
 e.k. Material de consumo suficiente (papel, envelopes, pastas, cartuchos ou fita para impressora, etc.): e.k.1. Sim () e.k.2. Não () e.k.3. Insuficiente ()
 e.l. Mesas e cadeiras: e.l.1. Sim () e.l.2. Não ()
 f. O Conselho Tutelar dispõe de acesso aos meios e sistemas de comunicação?
 f.1. Sim () f.2. Não () f.3. Quais?
-

- g. Sobre o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA)¹⁸:
 g.1. Instalado e ativo () g.2. Instalado mas desativado () g.3. Não foi instalado ()

5. 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 ()

6. HISTORICO 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 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. Outros ()
 Quais? _____

- c. Você participou de algum evento sobre a temática 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)?
-

¹⁸ 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 mas adequado para que o direito seja ressarcido e assegurado (Fonte: Pesquisa Conhecendo a Realidade In: Pesquisa de Mestrado “Conselhos Tutelares no município de Goiânia/GO: História e atuação” sob responsabilidade de Lúcia Abadia de Carvalho Queiroz, abril/2008).

d.1. Sim () d.2. Não ()

e. Você tem habilidade no uso dos instrumentos jurídico-formais (mandato de segurança, petições, representações junto ao Ministério Público, ação popular e outros) e.1. Sim () e.2. Não () e.3. Em parte ()

Quais: _____

7. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO 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 () Qual?

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 sujeito 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, por que? _____

f. Após 19 anos de vigência do ECA, você considera que ocorreram impactos substanciais na realidade das crianças e adolescentes brasileiros?

f.1. Sim () f.2. Não () f.3. Em parte () f.4. Outra ()

Em caso negativo, por que? _____

g. A seu ver, as políticas públicas de saúde, educação e assistência social contam hoje com uma estrutura de atendimento à criança e ao adolescente de acordo com o que estabelece o ECA?

g.1. Sim () g.2. Não () g.3. Em parte () Em caso negativo, por quê?
Comente _____

8. AVALIAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DO CONSELHEIRO TUTELAR

a. Os limites de cobertura do serviço público do CT estão definidos por lei municipal?

a.1. Sim () a.2. Não () a.3. Em parte ()

a.4. Qual o território de abrangência do CT? _____

b. A sede do CT está localizada no seu território de abrangência? b.1. Sim () b.2. Não ()

c. Você considera que os CTs em Palmas exercem uma gestão participativa, com vistas a contribuir com o exercício da democracia?

c.1. Sim () c.2. Não c.3. Em parte () c.4 Outra ()

De que forma? _____

d. O Conselho Tutelar requisita serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança?

d.1. Sim () d.2. Não () d.3. Em parte () d.4 Outra ()
Qual? _____

e. O Conselho Tutelar representa junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado das deliberações do CT?

e.1. Sim () e.2. Não () c.3. Em parte () c.4 Outra ()

Qual? _____

f. O Conselho Tutelar encaminha ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente?

f.1. Sim () f.2. Não f.2. () f.3. . Em parte () f.4. Outra ()

Qual? _____

g. O Conselho Tutelar encaminha à autoridade judiciária os casos de sua competência?

g.1. Sim () f.2. Não g.2. () g.3. Em parte () g.4. Outra ()

Qual? _____

h. O Conselho Tutelar providencia as medidas estabelecidas pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional?

h.1. Sim () h.2. Não () g.2. () h.3. Em parte () h.4. Outra ()

Qual? _____

i. O Conselho Tutelar expede notificações?

i.1. Sim () i.2. Não () i.3. Em parte () i.4. Outra ()

Quais? _____

j. O Conselho Tutelar requisita certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário ?

j.1. Sim () j.2. Não ()

k. O Conselho Tutelar contribui de forma efetiva assessorando, por meio do CMDCA, o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente?

k.1. Sim () k.2. Não () k.3. Em parte () k.4. Outra ()

Por quê? _____

Em caso afirmativo, de que forma? _____

l. O Conselho Tutelar atende as crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados e violados, bem como aplica medidas de proteção cabíveis?

l.1. Sim () l.2. Não ()

m. O Conselho Tutelar representa, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal?

m.1. Sim () m.2. Não () m.3. Em parte ()

n. O Conselho Tutelar representa ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder.

n.1. Sim () n.2. Não () n.3. Em parte () n.4. Outra ()

Qual? _____

o. O Conselho Tutelar repassa informações sobre ameaças ou violações de direitos ao CMDCA e às instâncias do poder público?

o.1. Sim () o.2. Não () o.3. Em parte () o.4. Outra ()

Qual? _____

p. O Conselho Tutelar fiscaliza as ações das entidades de atendimento à criança e ao adolescente, tanto governamentais como não-governamentais?

p.1. Sim () p.2. Não () p.3. Em parte () p.4. Outra ()

De que forma? _____

9. CONDIÇÕES DE APOIO E TRABALHO DO CONSELHO TUTELAR

a. O Conselho Tutelar dispõe de apoios ou assessorias (social e jurídica) ?

a.1. Sim () a.2. Não () a.3. Em parte

De quem? _____

a.4. Com qual frequência? a.4.a. nunca foi requisitado () a.4.b. raramente ()

a.4.c. às vezes () a.4.d. Sempre ()

b. As condições de trabalho e de localização dos espaços físicos do Conselho Tutelar são:

b.1 Ruins () b.2. Regulares () b.3. Boas ()

c. A comunidade circunscrita à territorialidade de seu Conselho conhece e participa efetivamente do CT?

c.1. Sim () c.2. Não () c.3. Em parte ()

Em caso negativo, por quê? _____

d. O CT tem uma boa articulação na Região com os equipamentos sociais que atendem a sua comunidade?

d.1. Sim () d.2. Não () d.3. Em parte

e. As políticas públicas do município de Palmas conseguem assegurar prioridade no atendimento às crianças e adolescentes?

e.1. Sim () e.2. Não () e.3. Em parte

f. Você considera o CT como um espaço do exercício da democracia direta e participativa

f.1. Sim () f.2. Não () f.3. Em parte ()

Por quê? _____

g. A comunidade procura o CT com demandas que não são de sua competência?

g.1. Sim () g.2. Não ()

Em caso positivo, favor enumerar por ordem de maior frequência e regularidade que ocorrem tais demandas:

g.3.
1º _____

g.4.
2º _____

g.5.
3º _____

g.6.
4º _____

g.7. _____

h. Em sua opinião, as instituições/entidades públicas, destinadas a acolher crianças e adolescentes que precisam ser encaminhadas para aplicação de medida de proteção, são suficientes?

h1. Sim () h.2. Não () h.3. Em parte ()

Em caso negativo, comente _____

i. As instituições/entidades existentes no município destinadas a atender as famílias (pais e/ou responsáveis) das crianças e dos adolescentes acompanhados pelo CT, são suficientes?

i1. Sim () i.2. Não () i.3. Em parte ()

Em caso negativo, comente _____

j. As denúncias de ameaça e/ou violação dos direitos da criança e do adolescente são realizadas por quem?

Favor enumerar por ordem de frequência e regularidade de onde ocorrem as denúncias:

Exemplo: Vizinhos (1º) Amigos (2º)

- j.1. Familiares ()
- j.2. Vizinhos ()
- j.3. Amigos ()
- j.4. Vizinhos ()
- j.5. Escolas ()
- j.6. Unidades de saúde ()
- j.7. Ministério Público ()
- j.8. Juizado da Infância e Adolescência ()
- j.9. Delegacias ()
- j.10. outros ()

Quais? _____

10. ATENDIMENTO DO CONSELHO TUTELAR À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE VÍTIMA DE VIOLÊNCIA

a. Você participou de curso de capacitação para identificar e atuar com criança e adolescente vítima de violência?

- a1. Sim () a.2. Não

b. Em sua opinião, o atendimento do CT acontece em rede e em articulação com os demais órgãos que compõem o eixo de defesa e responsabilização do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente (Ministério Público, Juizado da infância e Juventude, Secretaria de Segurança Pública; Defensoria Pública; Centro de defesa etc.)?

- b1. Sim () b.2. Não () b.3. Em parte ()

Em caso afirmativo, de que forma? _____

s sociais (saúde, educação, assistência social, segurança, etc.) junto à criança e ao adolescente vítimas de violência, acontece de forma integrada?

- c.1. Sim () c.2. Não () c.3. Em parte ()

De que forma? _____

d. O atendimento do CT à criança e ao adolescente vítima de violência acontece de forma integrada com as ações (programas e serviços) governamentais e não-governamentais desenvolvidas no município?

- d.1. Sim () d.2. Não () d.3. Em parte ()

De que forma? _____

e. O Conselho Tutelar mobiliza a sociedade para participar na política de atendimento à criança e ao adolescente vítima de violência no sentido de organizar-se para ter instrumentos de controle social compartilhado e planejado?

e.1. Sim () e.2. Não () e.3. Em parte ()

De que forma? _____

f. Você tem conhecimento se o Conselho Tutelar já mapeou (ou conta com o mapeamento realizado por outros órgãos) as instituições governamentais e não-governamentais que prestam atendimento à criança e ao adolescente vítima de violência no município?

f.1. Sim () f.2. Não () f.3. Em parte ()

De que forma? _____

g. Em sua opinião, o Conselho Tutelar acompanha e fiscaliza a política de atendimento e a qualidade dos serviços prestados à criança e ao adolescente vítima de violência por parte das instituições governamentais e não-governamentais?

g.1. Sim () g.2. Não () g.3. Em parte ()

De que forma? _____

h. O Conselho Tutelar desenvolve ações de articulação com a rede de proteção (instituições governamentais e não-governamentais) à criança e ao adolescente na região onde está localizado?

h.1. Sim () h.2. Não () h.3. Em parte ()

Quais? _____

i. O Conselho Tutelar que você representa desenvolve ações coletivas e de prevenção articuladas com os demais Conselhos Tutelares de Palmas?

i.1. Sim () i.2. Não () i.3. Em parte ()

De que forma? Quais? _____

j. Existem, no município de Palmas, entidades suficientes para acolher crianças e adolescentes vítimas de violência que precisam ser encaminhadas para aplicação de medida de proteção?

j.1. Sim () j.2. Não () j.3. Em parte ()

Em caso negativo, comente? _____

l. Quais são os casos de violência com maior representatividade apresentado ao CT de sua região?

Favor enumerar por ordem de maior frequência e regularidade com que ocorrem as denúncias:

- l.1.
1º _____
- l.2.
2º _____
- l.3.
3º _____
- l.4.
4º _____
- l.5.
5º _____

11. OUTRAS DIFICULDADES MAIS GERAIS APRESENTADAS NA CONCEPCÃO E PRÁTICA DOS CONSELHOS TUTELARES

a. Há clareza na definição de papéis entre o CT e o Ministério Público?

a.1. Sim () a.2. Não () a.3. Em parte ()

b. Há dificuldades dos conselheiros no relacionamento com o Ministério Público?

b.1. Sim () b.2. Não () b.3. Em parte () b.4. Outras ()

Quais? _____

c. Há clareza na definição de papéis entre o CT e o Poder Judiciário?

c.1. Sim () c.2. Não () c.3. Em parte ()

d. Há dificuldades dos conselheiros no relacionamento com o Poder Judiciário (Juizado da Infância e Juventude)?

d.1. Sim () d.2. Não () d.3. Em parte () d.4. Outras ()

Quais? _____

e. Há dificuldades para distribuir adequadamente as tarefas entre todos os conselheiros e tomar decisões de forma colegiada?

e.1. Sim () e.2. Não () e.3. Em parte () e.4. Outra ()

Quais? _____

f. Há dificuldades para registrar as atividades diárias, de forma a preservar a memória dos atendimentos de casos encaminhados pelos conselheiros?

f.1. Sim () f.2. Não () f.3. Em parte () f.4. Outra ()

Quais? _____

g. A seu ver, o excesso de demandas tem dificultado um atendimento adequado por parte do CT?

g.1. Sim () g.2. Não () g.3. Em parte () g.4. Outra ()

Qual? _____

h. Em sua opinião, há clareza na definição de papéis entre o CT e os órgãos de Segurança Pública (polícia civil e militar)?

h.1. Sim () h.2. Não () h.3. Em parte ()

i. Há dificuldades dos conselheiros no relacionamento com os órgãos de Segurança Pública (polícia civil e militar)?

i.1. Sim () i.2. Não () i.3. Em parte () i.4. Outras ()
Quais? _____

j. Há dificuldades dos conselheiros no relacionamento com o CMDCA?
j.1. Sim () j.2. Não () j.3. Em parte ()
Quais? _____

k. Há dificuldades dos conselheiros no relacionamento com o Poder Executivo municipal?
k.1. Sim () k.2. Não () k.3. Em parte () Quais? _____

l. Há dificuldades dos conselheiros no relacionamento com o Poder Legislativo municipal?
l.1. Sim () l.2. Não () l.3. Em parte ()
Quais? _____

m. Há dificuldades de compreensão na definição de papéis entre o CT e outros órgãos do Poder Executivo, gestor de políticas públicas (educação, saúde, assistência social, etc.)?
m.1. Sim () m.2. Não () m.3. Em parte () Quais? _____

n. Há interferência político-partidária no CT?
n.1. Sim () n.2. Não () n.3. Em parte () Em caso positivo, quais? _____

o. Há reconhecimento da autoridade e legitimidade do CT por parte do poder público?
o.1. Sim () o.2. Não () o.3. Em parte () Em caso negativo, comente? _____

p. Há reconhecimento da autoridade e legitimidade do CT por parte das entidades não-governamentais?
p.1. Sim () p.2. Não () p.3. Em parte () Em caso negativo, comente? _____

Palmas, _____ de _____ de 2010

Obrigada pela sua participação e colaboração!

ANEXO D: Roteiro de Entrevista

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

**Mestrado em Serviço Social Núcleo de Estudo Pesquisa Estado Sociedade e
Cidadania/NUPESC**

Mestranda: Suely Cabral Quixabeira Araújo

Orientadora: Maria José de Faria Viana

Tema da pesquisa: Conselho Tutelar: construção de uma institucionalidade participativa na atenção aos direitos da criança e do adolescente – a experiência de Palmas-TO (Gestão 2007 A 2009)

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1 – Identificação: entrevistado/instituição

Nome do entrevistado: _____

Data de nascimento: __/__/____ Sexo _____ Estado Civil: _____

Profissão/Ocupação: _____ Escolaridade: _____

Nome da instituição representada: _____

Endereço da instituição: _____

2 – Em Palmas, qual o papel social da instituição que você representa na defesa e proteção dos direitos da criança e do adolescente?

3 – Qual a natureza das ações de atendimento desenvolvidas por essa instituição na defesa e proteção dos direitos da criança e do adolescente?

4 – Qual a relação e/ou interface existente entre a atuação da referida instituição e as ações desenvolvidas pelos Conselhos Tutelares?

5 – Qual a responsabilidade social, política e administrativa dessa instituição para com os Conselhos Tutelares?

6 – A instituição desenvolve ações específicas direcionadas ao fortalecimento da legitimidade social, política e institucional dos Conselhos Tutelares no Município? Quais? Em caso afirmativo, de que forma?

7 – A seu ver, na visão dos representantes da instituição, qual a relevância social e política da atuação do Conselho Tutelar na defesa e proteção dos direitos da criança e do adolescente?

8 – Em sua opinião, os Conselhos Tutelares do município de Palmas-TO têm cumprido efetivamente com suas atribuições na proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente vítima de violência?

9 – A instituição tem conhecimento e/ou já foi convidada pelos Conselhos Tutelares do município para desenvolver ações articuladas de enfrentamento à violência contra a criança e o adolescente?

10 – As ações voltadas à implementação de políticas públicas (saúde, educação, assistência, segurança pública), no município de Palmas, são desenvolvidas de forma integrada no atendimento à criança e ao adolescente vítima de violência, na perspectiva de assegurar direitos de cidadania a esses segmentos?

11 – Os programas e serviços oferecidos pelo poder público atendem satisfatoriamente a demanda das famílias com criança e/ou adolescente vítimas de violência?

12 – A seu ver, o poder público municipal de Palmas tem oferecido infraestrutura adequada (sede, móveis, computadores, internet, telefone, material de expediente etc.) para o funcionamento (adequado) dos Conselhos Tutelares? Em caso negativo, por que?

13 – Você considera que os CTs de Palmas-TO, como espaços de participação popular, têm contribuído para a construção da democracia participativa no município? Em caso afirmativo, de que forma?

14 – O que você sugere como ação estratégica tendo em vista a efetividade e maior visibilidade às ações dos CTs. Comente.