

**FACULDADES INTEGRADAS  
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL DE PRESIDENTE PRUDENTE

**ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR: PROTEÇÃO INTEGRAL  
OU VESTÍGIOS DA DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR?**

Diana Leite Lemos  
Sabrina Magalhães  
Vanessa Oliveira e Silva

Presidente Prudente/SP

2011

**FACULDADES INTEGRADAS  
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL DE PRESIDENTE PRUDENTE

**ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR: PROTEÇÃO INTEGRAL  
OU VESTÍGIOS DA DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR?**

Diana Leite Lemos  
Sabrina Magalhães da Silva  
Vanessa Oliveira e Silva

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como requisito parcial de  
Conclusão de Curso para obtenção do  
grau de Bacharel em Serviço Social,  
sob orientação da Professora Ms.  
Juliene Aglio de Oliveira.

Presidente Prudente/SP

2011

# **ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR: PROTEÇÃO INTEGRAL OU VESTÍGIOS DA DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR?**

Monografia aprovada como requisito  
parcial para a obtenção do Grau de  
Bacharel em Serviço Social

---

Profa. Ms. Juliene Aglio de Oliveira

---

Profa. Ms. Andréia Cristina da Silva Almeida

---

Audiston Nelson Alves Maciel

Presidente Prudente, 10 de novembro de 2011.

“A verdadeira viagem de descobrimento consiste não em procurar novas terras, mas  
ver com novos olhos.”

Marcel Proust

## AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me iluminado e me dado forças para realização desse sonho, e por estar comigo em todos os momentos difíceis dessa etapa da vida.

A meus pais, Valdelice e Osmar que sempre tiveram todo amor e dedicação, me fazendo acreditar que nada é impossível, acreditando no meu potencial, me incentivando sempre para que eu chegasse onde desejava e por estarem sempre ao meu lado, meu eterno agradecimento. A meu irmão Denis, por me aturado incomodando-o sempre que precisava, por ter toda paciência do mundo e por todas as tardes que me levou até o ponto de ônibus, valeu maninho.

A minha avó Maria, por estar sempre torcendo e rezando para que meus objetivos sejam alcançados, ao meu avô José (*in memoriam*), por ter sido minha estrutura familiar por muitos anos, uma pessoa verdadeira e exemplo de honestidade com um coração bondoso que dedicou toda sua vida a família, por todo o amor que ambos me dedicaram meu eterno amor e agradecimento.

Em especial meu namorado Edson, que durante todos esses anos esteve ao meu lado, com todo companheirismo, compreensão, não medindo esforços para me ajudar, sempre com muito amor e carinho, obrigada por tudo. Aos meus tios Iraides e Ivaldo, por todo apoio, principalmente no início dessa caminhada; meu muito obrigado.

As minhas amigas, em especial Vanessa e Sabrina, pela verdadeira amizade que construímos em particular, vocês com certeza já fazem parte da minha vida, obrigada por todos os momentos que passamos juntas durante esses quatro anos.

A minha orientadora, Ms. Juliene pelo ensinamento e dedicação dispensados no auxílio a concretização dessa monografia, pela sua compreensão e profissionalismo, muito obrigada e a todos os demais professores do curso de Serviço Social.

Por fim, a todos que contribuíram direta ou indiretamente para que esse trabalho fosse realizado meu MUITO OBRIGADO a todos vocês!

Diana Leite Lemos

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, por ter preparado com tanto amor o caminho que me trouxe até aqui, pois sei que este é o início de algo muito mais belo do que já tem sido, sei que nada teria acontecido sem tua presença em minha vida, e muito menos sem ter colocado em minha história pessoas maravilhosas que eu também devo agradecer nesse processo pelo qual estou passando que é a minha família, meus pais e minha irmã sempre presentes, preocupados, compreensivos e prestativos, verdadeira base de sustento em todas as dificuldades.

Agradeço também meu namorado Antonio Marcos, pela compreensão na ausência, no nervosismo, nas lágrimas sempre estando presente com tanto amor me acalmando e fortalecendo.

Aos meus amigos tão queridos e abençoados, pelo carinho, companheirismo e oração.

Agradeço também a companhia maravilhosa durante esses 4 anos que tive das minhas amigas Diana e Vanessa, pessoas que com certeza hoje são mais que colegas de curso, passamos por tanta coisa não é meninas?

Por fim não posso deixar de agradecer à Luciana, Tom e minha professora e orientadora Juliene por tudo que fizeram por mim em minha formação e principalmente por através de suas atuações me encher de vontade e coragem de ser uma Assistente Social.

Sabrina da Silva Magalhães

## AGRADECIMENTOS

É mais um ciclo que se completa, mais uma vitória conquistada e não posso cair no erro de esquecer-me de agradecer aqueles que, sem dúvidas, foram fundamentais para esta conquista. Primeiramente agradeço a Deus por todas as bênçãos ao longo da minha vida, pela oportunidade de concluir minha tão sonhada graduação em Serviço Social e pelo amor e coragem depositados em mim nos momentos mais difíceis deste caminhar.

Agradeço aos meus maravilhosos e inesquecíveis amigos, aos de perto e àqueles aos quais não vejo mais com tanta frequência, mas nem por isso podem ser esquecidos aqui, pois cada um a sua maneira me animou e encorajou ao longo deste período desafiador. Em especial, àquela que me acompanhou em todo este processo de graduação, que compartilhou sonhos e caronas, me encorajou frente aos desafios e quem suportou meus momentos de mau humor, enfim àquela a quem eu compartilho esta conquista.

À minha família, mãe, pai, Vivian e Murilo e meus avós, que sempre me incentivaram e acreditaram na minha capacidade, que entenderam minhas ausências e até mesmo o mau humor.

À Diana e Sabrina que são muito mais do que companheiras de sala e de TCC, tornaram-se grandes amigas e estarão sempre presentes em minhas lembranças e em minhas orações.

A todos os professores desta renomada instituição, aos quais foram essenciais para minha formação profissional e pessoal, que ao longo destes rápidos dois anos me possibilitaram a aquisição de conhecimentos fundamentais para me tornar uma profissional ética e compromissada.

E por fim a grande mestra e orientadora Juliene que me recebeu com profissionalismo e dedicação e tornou-se referência em meu processo de aprendizagem. A todos vocês, meu muito obrigada!

Vanessa Oliveira e Silva

## RESUMO

O presente trabalho monográfico tem o objetivo de apresentar um estudo sobre os Conselhos Tutelares das Cidades de Pequeno Porte 2 da Região da Alta Sorocabana do Estado de São Paulo, onde o principal objetivo foi analisar se estes Conselhos tem desenvolvido suas atribuições fundamentas em uma cultura de proteção e garantia de direitos como determina a Doutrina da Proteção Integral que substituiu, enquanto conjunto de leis e parâmetros, a Doutrina da Situação Irregular com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Na realização deste trabalho científico empregou-se o método dialético para análise e construção dos resultados. Para uma concisa análise realizou-se pesquisa bibliográfica a aprofundar o conhecimento sobre o contexto histórico da infância no Brasil, as legislações e práticas culturais existentes na sociedade e os avanços na garantia dos direitos infanto-juvenis com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Explana-se ainda, brevemente, acerca do Conselho Tutelar, sua origem e função. Na sequência apresenta-se a pesquisa de campo realizada em todos os nove municípios de Pequeno Porte 2 da Alta Sorocabana do Estado de São Paulo, através de entrevista semiestruturada com um conselheiro tutelar de cada município, apresentando o perfil dos Conselhos e conselheiros Tutelares entrevistados, como se dá o seu funcionamento e a constatação de que a Doutrina da Situação Irregular ainda está presente no cotidiano profissional destes órgãos. Verificou-se também que os Conselhos têm buscado desenvolver uma prática de acordo com a Doutrina da Proteção Integral, entretanto é necessário desconstruir antigos paradigmas e valores pessoais para que a proteção integral seja uma prática e não apenas uma legislação. Assim, apresenta-se as considerações finais do grupo com vistas a proporcionar um trabalho científico que colabore com a construção de ações garantidoras dos direitos infanto-juvenis.

**Palavras-chave:** Adolescente. Criança. Conselho Tutelar. Proteção Integral. Situação Irregular.

## ABSTRACT

This monograph aims to present a study on the Child Protection Council of small Cities in the Region 2 of Alta Sorocabana, State of São Paulo, where the main objective was to examine whether these Councils have developed their assignments grounded in a culture of protection and guarantee of rights as determined by the Doctrine of Integral Protection, that substitutes as set of laws and parameters, the doctrine of irregular situation, in according to the promulgation of the Constitution of 1988. In carrying out this scientific work, it was used the dialectical method to analyze the results and construction. For a concise analysis, was carried out bibliographic research to deepen knowledge about the historical context of childhood in Brazil, the laws and cultural practices in society and the progress in securing the children and youth rights with the enactment of the Child and Adolescent Statute. It also explains briefly about the Child Protection Council, its origin and its function. Following, it shows the field research conducted in all nine municipalities of classification size Small 2, in the Region of Alta Sorocabana, State of São Paulo, through semistructured interview with a guardian counselor of each municipality, presenting the profile of the Tutelar Councils and advisors interviewed, how is their operation and the work of the counselor, concluding that the doctrine of irregular situation is still present in the daily work of these bodies. It was also noted that the council have sought to develop a practice in accordance with the doctrine of full protection, however it is necessary to deconstruct the old paradigms and personal values so that full protection be a practice and not only a legislation. Thus, it presents the final considerations of the group, seeking to provide a scientific work, to help the construction of actions that guarantee the children and youth rights.

**Keywords:** Child Protection Council. Irregular situation. Full Protection. Child. Adolescents.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CF – Constituição Federal

CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONDECA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

CRAS – Centro de Referência e Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CT – Conselho Tutelar

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FIA - Fundo da Infância e Adolescência

FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

SGDCA – Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente

SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

## LISTA DE TABELAS E GRÁFICO

### GRÁFICOS

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| GRÁFICO 1 - Formação Escolar .....                                               | 62 |
| GRÁFICO 2 - Área de formação no Ensino Superior.....                             | 62 |
| GRÁFICO 3 - Motivação para a Escolha da Função.....                              | 63 |
| GRÁFICO 4 - Renda proveniente da função de conselheiro tutelar.....              | 64 |
| GRÁFICO 5: Exercício de outra atividade remunerada.....                          | 64 |
| GRÁFICO 6: Ano de criação do Conselho Tutelar.....                               | 67 |
| GRÁFICO 7: Condição de Infraestrutura do Conselho Tutelar.....                   | 68 |
| GRÁFICO 8: Direito de voto no processo e escolha dos Conselheiros Tutelares..... | 71 |
| GRÁFICO 9: Existência de outros funcionário e capacitação destes.....            | 72 |
| GRÁFICO 10: Relação entre o CT e CMDCA.....                                      | 73 |
| GRÁFICO 11: Violações de Direito Mais Graves.....                                | 82 |

### TABELA

|                                                       |    |
|-------------------------------------------------------|----|
| TABELA 1 - Classificação dos Conselhos Tutelares..... | 59 |
|-------------------------------------------------------|----|

# SUMÁRIO

|                                                                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>1 INTRODUÇÃO</b> .....                                                                                                                       | 12  |
| <b>2 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL</b> .....                                                                     | 15  |
| 2.1 Doutrina da Situação Irregular.....                                                                                                         | 20  |
| 2.2 Pós Doutrina da Proteção Integral: da Punição à Proteção.....                                                                               | 24  |
| 2.3 O Estatuto da Criança e do Adolescente: Uma Nova Postura.....                                                                               | 28  |
| <b>3 CONSELHO TUTELAR: UM AVANÇO NA PROTEÇÃO INTEGRAL À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE</b> .....                                                      | 35  |
| 3.1 Atribuições e Competências.....                                                                                                             | 42  |
| <b>4 DESAFIOS E POSSIBILIDADES PARA EFETIVAÇÃO DA PROTEÇÃO INTEGRAL À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE: PERCEPÇÕES DOS CONSELHEIROS TUTELARES</b> ..... | 58  |
| 4.1 Perfil dos Conselhos Tutelares.....                                                                                                         | 62  |
| 4.2 O Funcionamento do Conselho Tutelar.....                                                                                                    | 67  |
| 4.3 A Presença da Doutrina da Situação Irregular.....                                                                                           | 75  |
| 4.4 A Presença da Doutrina da Proteção Integral.....                                                                                            | 86  |
| <b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....                                                                                                             | 92  |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....                                                                                                                        | 99  |
| <b>ANEXO</b> .....                                                                                                                              | 103 |

# 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho apresenta como objeto de estudo os Conselhos Tutelares das cidades de Pequeno Porte 2 da Região da Alta Sorocabana do Estado de São Paulo, tendo como principal objetivo analisar se esses Conselhos, órgãos criados para zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes, têm desenvolvido suas atribuições de acordo com a Doutrina da Proteção Integral ou se ainda hoje sua atuação denota resquícios da Doutrina da Situação Irregular implantada no país em 1927 com o Código de Menores e extinta, enquanto legislação, com a adoção da Doutrina da Proteção Integral na Constituição Federal de 1988.

Dessa forma buscou-se com o presente trabalho monográfico, além de analisar o cumprimento das atribuições dos Conselhos Tutelares, alcançar outros objetivos propostos os quais foram: levantar o perfil desses órgãos e dos conselheiros dos municípios selecionados e ainda apresentar uma pesquisa científica com propostas que contribuam para uma melhor atuação dos Conselhos, e que possa ser utilizada como mecanismo para que o Poder Executivo reconheça a importância destes órgãos.

Este tema despertou interesse diante de algumas indagações entre as integrantes do grupo a respeito das experiências vivenciadas nos seus distintos campos de estágio, tendo em vista o contato com este órgão, onde se pode perceber que embora o Conselho Tutelar seja um órgão de extrema importância para a garantia dos direitos infantojuvenis, o Poder Executivo Municipal pouco tem demonstrado preocupação com as condições de trabalho e ações desenvolvidas.

Isto se tornou visível no universo pesquisado, onde se realizou uma entrevista com um conselheiro de cada município, totalizando os nove Conselhos Tutelares dos municípios de Pequeno Porte 2 da Alta Sorocabana do Estado de São Paulo, que abrange os municípios de Álvares Machado, Martinópolis, Pirapozinho, Presidente Epitácio, Presidente Venceslau, Rancharia, Rosana, Santo Anastácio, Teodoro Sampaio.

Essa seleção se deu em razão de que estes municípios, embora possuam uma rede de atendimento melhor articulada que os municípios de Pequeno Porte 1, ainda denotam uma enorme distância entre a legislação e exercício cotidiano de suas funções.

Ao longo do presente trabalho científico buscou-se pesquisar se são corretas e verdadeiras as hipóteses levantadas pelo grupo de que o Poder Executivo não cumpre com seu dever de garantir condições mínimas para instalação material dos Conselhos Tutelares, bem como, não oferece capacitação para os conselheiros.

Outra hipótese era de que o Conselho Tutelar não teria conquistado o rompimento com a Doutrina da Situação Irregular e permanece realizando práticas distintas da Doutrina da Proteção Integral; e ainda que a não exigência da graduação em área específica como requisito para tornar-se conselheiro tutelar acarreta em uma prática, muitas vezes, baseada em valores e conceitos subjetivos e do senso comum.

A metodologia utilizada para realização deste trabalho foi fundamentada na pesquisa bibliográfica objetivando conhecer a fundo todo contexto histórico do Brasil no que se refere às crianças e adolescentes, os avanços e limites na adoção de uma nova cultura de proteção e garantia de direitos.

Já, o estudo de campo, uma pesquisa quantitativa de cunho qualitativo foi desenvolvida em todos os nove municípios de Pequeno Porte 2 da Alta Sorocabana do Estado de São Paulo, onde foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os conselheiros tutelares.

Para a realização dessa pesquisa utilizou-se do método dialético, tendo em vista que este possibilita uma análise ampla e profunda de todos os fatores determinantes da realidade estudada, pois não se limita a simplesmente coletar dados e sim a refletir e interpretá-los.

Dessa forma, o trabalho está dividido em quatro capítulos, a começar com uma breve discussão sobre o contexto sócio-histórico da criança no Brasil, refletindo sobre a ausência de um Estado que apresentasse respostas efetivas, mas que se ocupava em culpabilizar a família e puní-la.

No capítulo seguinte serão abordadas as características do Conselho Tutelar, sua composição, o processo de escolha dos conselheiros tutelares, as

resoluções que definem parâmetros para o seu funcionamento e por fim, suas atribuições e competências.

Fundamentados nisso, o presente trabalho pesquisou se estes órgãos de proteção têm desenvolvidos suas ações baseados na Doutrina da Proteção Integral que reconhece as responsabilidades do Estado, da família e da sociedade na educação e proteção dos infantes.

Os resultados desta pesquisa serão expostos no capítulo quatro a começar pelo perfil dos Conselhos e Conselheiros Tutelares apresentando a formação escolar dos conselheiros, os requisitos para o exercício desta função e também a razão pela qual buscaram atuar neste local.

Sendo um órgão criado pela Doutrina da Proteção Integral, o Conselho Tutelar tem o objetivo de não permitir que crianças e adolescentes tenham seus direitos violados, e quando isso acontecer deve atuar de maneira a por fim nesta violação e propiciar meios que diminuam suas tristes consequências.

Em seguida apresenta-se os indicadores da presença da Doutrina da Proteção Integral nestes órgãos, os quais demonstram que em alguns aspectos, os Conselhos Tutelares estão embasados em uma ótica de proteção, entretanto é preciso avançar muito.

Por fim, apresenta-se as considerações finais do grupo que destaca a extrema importância que ocorram mudanças, tanto no processo de escolha dos conselheiros tutelares, como no cotidiano deste órgão que deve buscar a capacitação contínua e preocupar-se com a visão distorcida que a sociedade possui de suas ações e organizar meios que socialização das informações.

O Conselho Tutelar, mais do que uma função, possui a missão de proteger incessantemente os direitos de crianças e adolescentes independente da situação financeira ou cultural em que estão inseridas, respeitando-as como pessoas que estão em uma fase especial de desenvolvimento e possui direitos exigíveis em lei.

## 2 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA CRIANÇA NO BRASIL

Apresenta-se neste primeiro capítulo um breve histórico sobre a realidade das crianças e adolescentes na sociedade brasileira, tendo como ponto de partida o Período Colonial, descrevendo as situações em que estas se encontravam e as ações que foram desenvolvidas no atendimento às crianças de acordo com o momento histórico e político do país até os dias atuais.

Verifica-se no decorrer a seguir, uma grande evolução nas Políticas de Atendimento à Criança e ao Adolescente, o reconhecimento dos seus direitos, bem como, dos deveres do Estado, da família e da sociedade, deixando estes de serem considerados apenas indivíduos passíveis da benesse ou punição para ocuparem o lugar de sujeitos em desenvolvimento dotados de direitos.

Os registros históricos constatarem que a fase infantil do ser humano foi denominada de diversas formas ao longo dos anos, como por exemplo: crias, raparigas, órfãos, entre outros, indicando a ausência de um claro conhecimento sobre essa fase da vida.

De acordo com Freitas (1997, p. 19):

Tomando-se a população como um todo, uma caracterização nítida é a do período de 0 a 3 anos, em que, como ainda não andam, os pequenos são carregados pelas mães, pelos irmãos ou pelas escravas. Em alguns textos, encontra-se a expressão “desvalidos de pé”, que designava aquelas que já andavam e, portanto, podiam desempenhar pequenas tarefas. Para o código filipino, que continuou a vigorar até o fim do século XIX, a maioridade se verificava aos 12 anos para as meninas e aos 14 anos para os meninos, mas para a Igreja Católica, que normatizou toda a vida das famílias nesse período, 7 anos já é a idade da razão.

Assim que as crianças eram consideradas “pequenos adultos”, capazes de responder por seus atos falhos e serem punidas por ele; prontas para o trabalho como qualquer adulto comum. Não havia uma maneira diferenciada de compreender as crianças e assim, educá-las.

Imbuídos por essa ideia, tanto no Brasil como em outros países, o abandono de crianças era uma prática considerada comum por toda sociedade.

Incontáveis, recém nascidos, foram abandonados por suas genitoras na porta de famílias que, aparentemente, poderiam oferecer melhores condições ao seu desenvolvimento.

No período do Brasil colônia, a responsabilidade em cuidar das crianças abandonadas foi designada as municipalidades, entretanto, tais instituições jamais demonstraram verdadeira preocupação com esse contingente, e assim, limitavam-se a desenvolver ações pontuais e sem efetividade. Fato parecido ocorria em todo mundo, crianças eram abandonadas nos mais diversos locais, ruas, portas de outras famílias ou em portas de igrejas. Algumas tinham a sorte de serem socorridas por alguém, enquanto a maioria delas não conseguia vencer a fome, o frio ou aos animais famintos.

Para dar respostas a essa realidade, foi criada na Europa, propriamente na Itália na Idade Média, a Roda dos Expostos, uma iniciativa do Papa Inocêncio III (FREITAS, 1997 p. 54). Consistia em um sistema que garantia o sigilo daqueles que entregavam as crianças aos cuidados de outrem. Os bebês eram colocados em uma roda instalados em organizações dirigidas por religiosos e de cunho caritativo, sendo que a primeira preocupação dos novos cuidadores era a de providenciar o batismo dos infantes.

Ao longo dos anos a roda dos expostos tornou-se uma realidade em muitos países. No Brasil, este sistema foi trazido pelo império português no século XVIII, sendo instaladas em Salvador, no Rio de Janeiro e em Recife, em 1726, 1738 e 1789 consecutivamente. Muitas outras rodas dos expostos foram construídas no país somando um total de treze. Contudo, esse sistema não conseguiu diminuir a mortalidade.

Vendo o fenômeno do abandono de crianças na perspectiva histórica ampla, abrangente, podemos afirmar, sem incorrer em grandes erros, que a maioria das crianças que os pais abandonaram não foram assistidas por instituições especializadas. Elas foram acolhidas por famílias substitutas. No entanto, bem entrado neste nosso século, último deste milênio, os chamados até bem recentemente “filhos de criação” não tinham seus direitos garantidos pela lei. (FREITAS, 1997, p. 53)

Devido ao número elevado de exposto e as poucas condições das instituições em criá-los, os bebês eram encaminhados a “amas-de-leite” que

recebiam um determinado valor para cuidar das crianças até que completassem três anos. Ao fim deste 'contrato' as crianças eram devolvidas as instituições e como não havia uma sistemática de trabalho a ser desenvolvida, os pequenos cresciam pelas ruas, submetidos aos perigos e necessidades do abandono e eram obrigados a usar de qualquer meio para sua sobrevivência. Havia, muitas vezes, situações onde a genitora abandonava o filho e posteriormente, sem se identificar como tal, se apresentava com a intenção de cuidar da criança a fim de receber o auxílio financeiro. (FREITAS, 1997, p. 72)

Tais situações evidenciavam que a Roda dos Expostos não era suficiente para sanar o problema do abandono de crianças no país, ou diminuir a mortalidade infantil, já que muitas crianças morriam devido às más condições de higiene a que eram expostas. Freitas (1997, p. 67) as define como “um fenômeno essencialmente urbano e pontual”.

Teve início então, no século XIX, uma campanha para o extinção das Rodas dos Expostos, que no Brasil foi iniciadas por médicos higienistas e apoiadas posteriormente pelos juristas que começavam a se preocupar em corrigir um problema social que estava cada vez mais incômodo e visível: a delinquência.

Segundo Freitas (1997, p. 71), seria necessário que novos métodos fossem criados. Cria-se assim, instituições de proteção entre aos abandonados: Casa Pia e Seminário de São Joaquim em 1799, o Asilo da Infância Desvalida em 1882, entre outras que foram criadas no país, dando início a uma nova metodologia: o assistencialismo.

Sobreviver, entretanto, continuou sendo tarefa difícil para a maioria da população tanto no Império como na República. Mudanças sucessivas nos métodos de internação para as criança e jovens, deslocando-se dos orfanatos e internatos privados para a tutela do Estado, e depois retornando a particularidades, praticamente deixaram inalteradas as condições de reprodução do abandono e da infração. Foi o tempo das filantropias e políticas sociais que valorizou, preferencialmente, a internação sem encontrar as soluções efetivas. (MACIEL, 2008, p. 348)

Ao fim do século XIX, com o início do desenvolvimento industrial, inúmeras famílias brasileiras, espanholas e italianas migraram para as grandes cidades na busca por melhores condições de vida. Tal fato culminou no crescimento desordenado das cidades e na dificuldade de cada família em controlar e

acompanhar o crescimento das crianças que, somados a ausência de uma política social eficaz contribuiu para que, mais rápido do que se pudesse perceber, passaram de crianças a menores.

As estatísticas apresentavam entre 1900 e 1916 que os menores eram causadores de: 22% da desordem, 22% das vadiagens, 27% dos furtos e roubos entre outros. (MACIEL, 2008, pag. 224).

Após essa explosão demográfica ocorrida em razão da industrialização, as crianças tornaram-se motivo de preocupação para o Estado e algumas categorias profissionais. Aquilo que antes existia, porém, passava quase que despercebido aos olhos das autoridades agora estava estampado pelas ruas. Percebe-se neste momento que com a crise social o país se agravou e a infância desvalida passou a ser entendida como um dos agentes causadores da crise.

O crescimento da miséria era acompanhado pelo aumento de situações envolvendo o abandono e a infração por parte de menores, despertando a atenção de setores da sociedade sobre a necessidade de uma intervenção mais organizada por parte do Estado para enfrentar essa problemática. Esses menores, até então sem respaldo de uma política social mais ampla que respondesse às suas necessidades básicas, eram vistos por parte do poder público muito mais como objetos de controle do que como sujeitos dignos e detentores de direitos. (FÁVERO, 1999, p. 33)

A vinda destes imigrantes para trabalharem no mercado brasileiro, culminou também em um grande número de crianças que passaram a trabalhar nas lavouras submetidas a condições escravistas. Péssimas condições de higiene, trabalho perigoso e insalubre e má remuneração dos trabalhadores, entre os quais se encontravam as crianças levaram as famílias a retornarem ao seu estado ou país de origem ou a lutarem por melhorias.

Inúmeras manifestações passaram a ser organizadas, sendo que em 1917 ocorreu uma paralisação geral denunciando as más condições de trabalho e exploração, entre elas, a exploração do trabalho infantil (RIZZINI, 2008, p. 80). Esta manifestação despertou a atenção de autoridades políticas que passaram a reconhecer essa realidade como questão social e não simplesmente como um caso de polícia.

A consciência de que na infância estava o futuro da nação, tornava necessário criar mecanismos que protegessem a criança dos perigos que pudessem desviá-la do caminho do trabalho e da ordem. Assim como era preciso defender a sociedade daqueles que se entregavam à viciosidade e ameaçavam a paz social (RIZZINI, 2008, p. 83).

Por influência do movimento higienista, alguns profissionais da medicina, ao fim do século XIX, passaram a desenvolver práticas de higiene voltadas à infância. Com o objetivo de atingir não só as crianças, mas a todas as famílias, esses profissionais visavam desenvolver noções de higiene, em sentido físico e também moral. “Nesse sentido a missão era sanear a sociedade” (RIZZINI, 2008, p. 100). As crianças eram separadas de acordo com seu comportamento, de algumas se buscava cuidar para que não entrasse para uma vida de vícios e vadiagens; aos outros que demonstravam comportamento mais grave e perigoso deveriam ser corrigidos pelo Estado.

Foi então que, segundo Priore (2006, p. 224), o atual Secretário de Justiça Bento Bueno instituiu, em 1902, por meio da Lei nº 844, a criação de dois órgãos de atendimento ao menor: o Instituto Disciplinar e a Colônia Correccional. O primeiro atenderia aos infratores com menos de vinte e um anos e aos abandonados e pequenos mendigos entre nove e catorze anos. Já a Colônia Correccional encarregava-se da restauração dos menores já condenados pelos artigos 375, 300 e 400 do Código Penal. Essas instituições buscavam corrigir os menores através do trabalho, buscando promover também uma mudança nos valores e hábitos.

Entretanto a criação destas instituições não contribuiu para uma significativa mudança no contexto social daquela época. Inúmeras eram as fugas das referidas instituições, seja pelo uso de uma metodologia extremamente repressiva ou pela ausência de políticas públicas efetivas capazes de intervir nas inúmeras expressões da questão social ao invés de concebê-la como um “caso de polícia”.

## 2.1 Doutrina da Situação Irregular

Inicia-se, no século XX, uma nova forma de proteção aos menores. Primeiramente o Decreto nº 16.272 de 20 de dezembro de 1923 que normatiza a proteção aos menores e delinquentes, reconhecendo-os como vítimas da pobreza. Em seguida, em 1927, institui-se o Código de Menores estabelecendo critérios para o reconhecimento de menores em situação irregular como se vê a seguir:

Art. 2º: Para os efeitos deste Código, considera-se em situação Irregular o menor:

I – privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:

- a) Falta, ação ou omissão dos pais ou responsável para provê-las;
- b) Manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;

II – vítima de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;

III – em perigo moral, devido a:

- a) Encontra-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;
- b) Exploração em atividade contrária aos bons costumes;

IV – privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;

V – com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;

VI – autor de infração penal.

Parágrafo único. Entende-se por responsável aquele que, não sendo pai ou mãe, exerce, a qualquer título, vigilância, direção ou educação e menor, ou voluntariamente o traz em seu poder ou companhia, independentemente de ato judicial. (MACHADO, 1986, p. 5)

O Código de Menores resultou na efetivação de uma mobilização conjunta dos atores sociais envolvidos na busca de sua atualização política. Foi a primeira legislação de caráter oficial e de forma devidamente sistematizada, caracterizada pelo poder arbitrário do juiz de menores e por sua prática intervencionista. Sendo realizada sem vinculação com as causas geradoras das situações de abandono e delinquência.

Tem-se início a Doutrina da Situação Irregular criada para atender não a todas as crianças, mas aquelas que fogem aos padrões da sociedade. Parte do pressuposto de que há uma forma “regular” de comportamento, onde aqueles que não correspondem a isso são denominados de “abandonados, delinquentes ou inadaptados” e devem sofrer ação do Estado.

Tal doutrina projetou em relação à criança e adolescente, uma visão estigmatizante. Dentre elas Saraiva (1999, p.17) destaca duas:

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

Neste sentido a teoria da situação irregular formalizou o processo estigmatizante que se abateu sobre as crianças pobres - os menores – e os delinquentes em potencial, caracterizados pela concepção de abandono e de infração. Na prática, o Estado podia através do Juiz de Menor, dependendo da situação destituir determinados pais do pátrio, repreensão, guarda dos menores a outras pessoas consideradas idôneas e podendo ainda ser internados em instituições, através da decretação da sentença de situação irregular.

Saraiva ainda aponta como o formato de instituição que foi definido para atender a este “menor” em situação irregular, tem como base de estrutura:

A ideia dos grandes institutos para “menores”, até hoje presentes em alguns setores da cultura nacional, onde muitas vezes misturavam-se infratores e abandonados, vitimizados por abandono e maus tratos com autores de conduta infracional, partindo do pressuposto que todos estariam na mesma condição, estariam em “situação irregular”. (Saraiva, 1999, p. 17) (Grifo do Autor)

Os motivos pelos quais as crianças e os adolescentes eram colocados em instituições como medida de proteção, vivendo sob rígida disciplina e afastados

do convívio familiar e comunitário, destacam-se as condições sociais, econômica e morais da família em situação de pobreza ou como medida corretiva de desvios.

O papel do Estado estava alinhado à perspectiva da autoridade, onde se tornava evidente a violação e restrição dos direitos humanos, tendo como consequência a reprodução das condições de exclusão social, política e econômica, bem como a discriminação racial e de gênero, segundo o marco referencial que se fazia à infância. A teoria jurídica das incapacidades foi neste contexto à afirmação e manutenção dessas condições, reduzindo o ser humano à condições de destituído, reafirmando uma visão negativa e redutora, embasada na prática social estabelecida pelos adultos.

Outra característica do Código de Menores são as atribuições do Juiz de Menores, designado como único sujeito dotado de sabedoria e poder para aplicar as medidas dispostas no Código. É o Juiz de Menores quem tem a função administrativa de proteção e vigilância ao menor, bem como, a de fiscalização. Para tanto, o Código autoriza que o Juiz possa contar com pessoas de sua confiança que colabore com o desenvolvimento de suas funções.

De acordo com o artigo 7º do Código de Menores de 1929 (MACHADO, 1986, p. 8):

Art. 7º À autoridade judiciária competirá exercer diretamente, ou por intermédio de servidor efetivo ou de voluntário credenciado, fiscalização sobre o cumprimento das decisões judiciais ou determinações administrativas que houver tomado com relação à assistência, proteção e vigilância a menores.

Parágrafo único. A fiscalização poderá ser desempenhada por comissários voluntários, nomeados pela autoridade judiciária, a título gratuito, dentre pessoas idôneas merecedoras de sua confiança.

Dessa forma, tem-se o Comissariado de Menores, um grupo formado por servidores efetivos ou voluntários, que auxiliam na tarefa de fiscalizar medidas de proteção e prevenção aos menores. Para ser Comissário, os voluntários deveriam ser pessoas idôneas e de confiança do Juiz. Com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente a figura do Comissariado foi extinta, sendo que nos

lugares em que esta prática ainda existe estes agentes são denominados de Oficial de Proteção da Infância e da Juventude <sup>1</sup>.

Em 1942 foi criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), refere-se a um órgão do Ministério da Justiça e que funciona como equivalente do sistema penitenciário para a população menor de idade, tendo uma orientação correcional-repressiva. O sistema previa atendimento diferenciado: os autores de ato infracional eram submetidos a internatos, reformatórios e casa de correção; os carentes e abandonados eram encaminhados a patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos.

Por ser considerado pela população um serviço repressivo, desumanizante, usando-se de violência contra os meninos surge a necessidade de uma nova reforma no modelo do SAM.

Em 1964, surge a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), com o objetivo de formular e implantar a Política Nacional de Bem-Estar do Menor e buscar soluções para o problema do menor, insustentáveis para a época.

A Política Nacional do Bem-Estar do Menor, muda a concepção de menor como ameaça social para a de menor carente e abandonado. Ao mesmo tempo reafirmando a lógica carcerária, ampliando o controle e o poder de tutela do Estado.

A partir de 1968, o Brasil passou por um período de grande mobilização social e, neste contexto, o juiz Cavalcante de Gusmão apresentou uma sinopse para um novo Código de Menores onde se incluía princípios da Convenção dos Direitos da Criança (ONU, 1959). O projeto mesmo sendo inovador, manteve o que previa o Código de Menores de 1927 quanto à proteção e assistência e divide os menores em abandonados e infratores e não mais delinquentes.

---

<sup>1</sup> O Oficial de Proteção da Infância e da Juventude é a figura jurídica criada pela Lei Estadual nº 10.720/96, substituindo a antiga figura do Comissário de Menores. No quadro de Organização Judiciária do Estado do RS, estão explícitas as atribuições e tarefas dos Oficiais de Proteção da Infância e da Juventude, após a implantação da Lei 10.720/96.[...] São auxiliares dos magistrados da Infância e Juventude, encarregados do cumprimento de atos processuais que se realizam dentro e fora do recinto dos cartórios. (MACHADO, 2000, p. 24-25)

Em 1979 foi o “Ano Internacional da Criança”, sendo criado o Novo Código de Menores, provocando a ampliação do debate sobre a infância. Segundo o 2º Código de Menores teve como princípio a Doutrina da Situação Irregular do Menor, proveniente do Instituto Interamericano Del Niño, órgão da Organização dos Estados Americanos (OEA).

O mesmo discorre sobre a vigilância, proteção e assistência, sendo esta última disposição já desempenhada pelo Estado que por sua vez, mantinha uma política compensatória resgatando direitos como forma de garantir a ordem societária.

Conclui-se, nesse primeiro momento que as crianças, objeto da intervenção do Estado, ao longo da história foram indivíduos que faziam parte da população empobrecida e foram atendidos pelas políticas como sujeitos que necessitam ser corrigidos e transformados, primeiramente por instituições assistencialistas e depois pelo Estado como órgão fiscalizador e de punição.

## **2.2 Pós Doutrina de Proteção Integral: da Punição à Proteção**

Apresenta-se a seguir sucintamente sobre a Doutrina de Proteção Integral que trata da defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente. Essa Doutrina é um grande marco, pois houve mudanças no modo de ver e pensar sobre os direitos das pessoas em desenvolvimento que merecem toda atenção e que devem ser garantidos e efetivados pelos grandes responsáveis que são a família, sociedade e Estado.

A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança foi aprovada em 20 de novembro de 1989 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, estabelecendo a Doutrina da Proteção Integral que define a criança e o adolescente como sujeitos de direitos que devem ser garantidos pela família, sociedade e Estado.

O referido documento se diferencia da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, à medida que não se limita a ser apenas sugestões, e

passam como parâmetros a serem seguidos pelo Estado. Foi ratificado em 192 países tornando-se um instrumento de direito mais aceito em toda história universal. Este documento se diferencia da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, à medida que não se limita a ser apenas sugestões, e passam a ser parâmetros a serem seguidos pelo Estado ao definir em seu artigo 2º que:

Artigo 2º.

1- Os Estados Partes respeitarão os direitos enunciados na presente Convenção e assegurarão sua aplicação a cada criança sujeita à sua jurisdição, sem distinção alguma, independente de sexo, idioma, crença, opinião política ou de outra natureza, origem nacional, étnica ou social, posição econômica, deficiências físicas, nascimento ou qualquer outra condição da criança, de seus pais ou de seus representantes legais.

2- Os Estados Partes tomarão todas as medidas apropriadas para assegurar a proteção da criança contra toda forma de discriminação ou castigo por causa da condição, das atividades, das opiniões manifestadas ou das crenças de seus pais, representantes legais ou familiares (SOUZA, 2001, p. 167).

Esta Convenção determinou aos Estados-parte que desenvolvessem políticas e programas de atendimento ao público infantojuvenil e demais meios necessários para garantir a todas as crianças, sem distinção, o direito a um desenvolvimento saudável, livre de qualquer situação de violência e discriminação. Ou seja, estabelece a responsabilidade dos Estados em aplicar a Doutrina da Proteção Integral.

Segundo a análise sobre a Doutrina de Proteção Integral feita por Andréia Rodrigues Amin (2006, p. 16):

A Doutrina da Proteção Integral, por outro lado, rompe o padrão pré-estabelecido e absorve os valores insculpidos na Convenção dos Direitos da Criança. Pela primeira vez, crianças e adolescentes titularizam direitos fundamentais, como qualquer ser humano. Passamos assim, a ter um Direito da Criança e do Adolescente, em substituição ao Direito do Menor, amplo, abrangente, universal e, principalmente, exigível.

Trata-se de uma nova postura por parte do Estado, da família e da sociedade, onde aqueles que até pouco tempo eram vistos como adultos de menor tamanho e partir da Doutrina da Proteção Integral são reconhecidos, a princípio na legislação, como pessoas em fase especial do desenvolvimento.

Três documentos foram muito importantes para a contribuição da afirmação da Doutrina de Proteção Integral: as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores adotados pela Assembléia Geral das Nações Unidas na sua resolução 40/33, de 29 de Novembro de 1985 que tinha por um dos objetivos a efetivação do bem - estar da criança e do adolescente e sua família dentre outros motivos (SALVADOR, GUIMARÃES, CHRISTOVAM, 2005, p. 25).

As Regras das Nações Unidas para a proteção dos menores privados de liberdade, onde havia a preocupação com as condições em que os jovens privados de liberdade eram tratados e o trabalho que deveria ser desenvolvido com os mesmos e as Diretrizes das Nações Unidas para prevenção da delinquência juvenil, que como o nome já diz, tinha como diretriz a prevenção de delitos cometidos pela população juvenil bem como o caminho a ser percorrido no enfrentamento dessa conjuntura (SALVADOR, GUIMARÃES, CHRISTOVAM, 2005, p. 25).

A aprovação da Doutrina trouxe avanços no que tange a garantia de direitos da criança e adolescente e conforme Wilson Donizeti Liberati (1991, p. 4) explica:

Os direitos fundamentais da criança e do adolescente são os mesmos direitos de qualquer pessoa humana, tais como o direito à vida e à saúde, à educação, à liberdade, ao respeito e à dignidade, à convivência familiar e comunitária, à cultura, ao lazer e ao esporte, à profissionalização e à proteção no trabalho.

No Brasil, a participação da sociedade civil foi extremamente importante para sua implementação. A Constituição Federal de 1988, sendo grande marco em várias mudanças democráticas do Brasil, fruto de lutas e vitórias para o país, composta de um leque de direitos relativos aos cidadãos brasileiros, adotando a Doutrina de Proteção Integral e estabelecendo uma nova metodologia de atendimento à criança e ao adolescente, determina em seu artigo 227 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 lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Além do artigo 227, a nova Carta Política também estabelece os artigos 226 e 229 reconhecendo o importante papel da família na sociedade, assegurando a ela proteção especial por parte do Estado e explicitando o dever dos pais para com os filhos.

O tripé formado pela família, sociedade civil e Estado deixa claro que é função de todos proteger crianças e adolescentes brasileiras, para tanto não significa que na ausência de uma destas instituições a outra deverá substituí-las, mas sim que possam ser complementares e parte essencial no desenvolvimento humano.

Sendo assim é importante ressaltar que a Constituição Federal do Brasil de 1988, também chamada de Constituição Cidadã, adotando a Doutrina de Proteção Integral fez com que se discutisse uma lei que onde se efetiva esses direitos da criança e adolescente surgindo ao Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA.

A promulgação da Constituição Federativa do Brasil e do ECA marcam o início de uma nova fase, que pode ser chamada de desinstitucionalizadora, caracterizada pela implementação de uma nova política, que se baseia numa legislação eu rompe com paradigmas anteriores de atenção à criança desamparada. É a fase atual. (NAHRA E BRAGAGLIA, 2002, p. 47).

O Estatuto da Criança e do Adolescente normatiza as políticas de atendimento ao público infanto-juvenil e assegura os direitos fundamentais, demonstrando assim, uma legislação que rompe coma Doutrina da Situação Irregular, com o assistencialismo e com as ações repressoras do Estado, reconhecendo seu papel de protetor.

Portanto pode-se concluir que nessa nova fase referida na citação acima no que se trata dos direitos da criança e do adolescente através da Constituição Federal de 1988 junto ao ECA- Estatuto da Criança e do Adolescente

que será abordado de forma mais ampla no capítulo seguinte, faz-se acontecer toda a Doutrina de Proteção Integral, sendo esta extrema mudança histórica para a defesa dos direitos da criança e o adolescente, que agora são vistos como pessoas em desenvolvimento que merecem atenção e cuidados.

### **2.3 O Estatuto da Criança e do Adolescente: uma nova postura**

Aprovado em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), através da Lei nº 8.069 de 13 de julho, regulamenta o artigo 227 da Constituição Federal do Brasil estabelecendo uma nova postura no que tange as crianças. Normatiza deveres ao Estado, à família e à sociedade na proteção de todas as crianças e adolescentes ao estabelecer em seu artigo 2º que: “Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade”.

O Estatuto tem seu direcionamento delimitado, por reconhecer que os indivíduos nesta idade necessitam de proteção especial e também porque segue os parâmetros da Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança (1989). A diferenciação entre criança e adolescente se dá por compreender que são etapas diferentes de desenvolvimento. Devido a isto, o ECA apresenta as medidas de proteção que são aplicáveis às crianças e adolescentes em situação de risco e as medidas socioeducativas aplicáveis aos adolescentes em conflito com a lei (VERONESE, 2011, p. 31).

Apresenta uma revolução na legislação infanto-juvenil do Brasil ao estabelecer novos parâmetros e diretrizes no atendimento às crianças extremamente opostos a tudo o que, até então, fora aplicado no país, ultrapassando o assistencialismo e o caráter controlador das legislações anteriores.

Com a ineficácia do Código de Menores e da Política do Bem Estar do Menor, movimentos sociais passaram a lutar pela inserção do conteúdo da Convenção da Criança da ONU na Constituição Federal e em uma lei específica de proteção às crianças.

A aprovação dessa lei se deu através de uma grande mobilização de dezenas de movimentos no fórum nacional de entidades não governamentais de defesa das crianças e adolescentes como, por exemplo: o Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua, a Pastoral do Menor da CNBB, a Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Articulação Nacional dos Centros de Defesa de Direitos, a Coordenação dos Núcleos de Estudo ligados as Universidades, a Sociedade Brasileira de Pediatria, a Associação Brasileira de Proteção a Infância e a Adolescência e a Ordem dos Advogados do Brasil.

Foi um projeto elaborado com a participação assídua dos movimentos sociais conquistando assim um claro espaço de participação e protagonismo da sociedade.

A Lei nº 8.069/1990 regulamenta no Título II os Direitos Fundamentais, da criança e do adolescente já dispostos na Constituição Federal os explicitando entre o artigo 7º e 69, sendo eles:

- O Direito à Vida e à Saúde (artigos 7º ao 14), visa assegurar o desenvolvimento saudável desde a gestação até a adolescência por meio de políticas públicas de saúde, esclarecendo ainda que casos de suspeita ou confirmação de maus tratos sejam comunicados ao Conselho Tutelar;
- O Direito à Liberdade, ao Respeito e à Dignidade (artigos 15 ao 18), reconhece as crianças e adolescentes como cidadãos que devem ser respeitados conferindo-lhes o direitos de ir e vir em locais saudáveis, de expressão de sua cultura, religião, desejos e saberes próprios e a participação da vida familiar e comunitária, proibindo práticas repressoras e prejudiciais ao seu desenvolvimento ;
- O direito à Convivência Familiar e Comunitária (artigos 19 ao 52 - Família Natural e Família Substituta), reconhece a prioridade dos filhos de crescerem junto à família natural, salvo se esgotadas todas as possibilidades para isto, onde deverão ser colocados em família substituta por meio de guarda, tutela ou adoção. Os casos de guarda ou tutela podem ser revogados a qualquer tempo, enquanto que a adoção tem caráter definitivo. É importante salientar que em qualquer das situações citadas acima é fundamental considerar os vínculos afetivos e de afinidades entre as partes;

- O Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer (artigos 53 ao 59), torna claro o dever do Estado de garantir o acesso a rede infantil de ensino e ao ensino fundamental gratuito e de qualidade, inclusive aqueles que não o tiveram em idade regular, conferindo-lhe o direito de contestar as metodologias aplicadas. Esclarece ainda do dever dos responsáveis em matricular os filhos na escola, e o dever das unidades de ensino em comunicar situações de maus tratos ao órgão de proteção;
- O Direito à Profissionalização e à Proteção no Trabalho (artigos 60 ao 69), proíbe o trabalho a menores de 16 anos, exceto em condição de aprendiz a partir dos 14 anos garantindo a frequência escolar, proteção a pessoa com deficiência, direitos trabalhistas e capacitação profissional.

Têm-se em seguida diretrizes para efetivação das políticas públicas de atendimento a criança e ao adolescente e alguns parâmetros para o funcionamento das entidades de atendimento dispostas entre os artigos 86 a 97. Em sequência apresenta-se o conjunto das medidas de proteção nos artigos 98 a 102 e as medidas socioeducativas nos artigos 103 a 128 seguidos dos artigos 103 a 128 que normatizam sobre a apuração de ato infracional e os artigos 129, 130, 208 a 258 que elenca os órgãos jurídicos, administrativos de proteção de direitos (NAHRA E BRAGAGLIA, 2002, p. 53).

Outra novidade é direito de impor que o Estado cumpra com seu dever, por meio de uma Ação Civil Pública, ou outros mecanismos, caso este viole um direito conquistado como, por exemplo, o acesso à escola pública, ao atendimento gratuito no sistema de saúde, ou a outros direitos estabelecidos pela Constituição Federal regulamentados pela Lei nº 8.069/90. (VERONESE, 2010, p. 28)

A nova doutrina elimina qualquer nomenclatura pejorativa que já tenha sido utilizada para designar os pequenos como “menor”, “carente”, e entre outros e passam a ser reconhecidos como sujeitos de direitos que devem ser garantidos pela família, sociedade e Estado de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-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.

O Estatuto da Criança e do Adolescente rompe com o paradigma de todas as políticas de atendimento à criança da história brasileira, políticas estas que sempre foram pontuais, segregadoras e tutelares trazendo além de uma nova concepção da criança e do adolescente uma legislação que os reconhece, acima de tudo, como cidadãos em situação peculiar de desenvolvimento.

A Lei nº 8.069/90 declara também uma transformação no papel do Poder Judiciário frente às crianças e adolescentes. Aquele que na Doutrina da Situação Irregular era chamado de Juiz de Menores e tinha o papel de punir e fiscalizar comportamentos de famílias e seus filhos passa a ter um fundamental papel de agente de proteção, zelando para que os direitos não sejam violados ou, quando isso ocorrer, para que sejam imediatamente acessados e é denominado agora como Juiz da Vara da Infância e Juventude, não sendo mais considerado como o único detentor de saber e autonomia para aplicação da lei e fiscalização, por meio de uma organização entre situações que necessitam intervenção do Conselho Tutelar diferente daquelas jurídicas de intervenção do Poder Judiciário.

Na Doutrina da Proteção Integral e na Lei nº 8.069/90, especificadamente no artigo 4º, é claro que a crianças e adolescente não devem ser vítimas de nenhum tipo de violência ou desrespeito, seja pela sociedade, pelo Estado, ou por sua família. Caso isso ocorra, a situação ou agente causador será punido nos termos da lei. Fica claro também, em seu artigo 23 que a suspensão do poder familiar não pode ser determinado somente por condições econômicas das famílias, deixando de penalizar a pobreza como ocorria na Doutrina da Situação Irregular.

Antônio Carlos Gomes da Costa (1990, p. 8) define que:

O Estatuto da Criança e do Adolescente é a lei que concretiza e expressa os novos direitos da população infanto-juvenil brasileira. Seu caráter radicalmente inovador representa uma extraordinária ruptura com a tradição nacional e latino-americana neste campo. Ele inova em termos de concepção geral e de processo de elaboração.

Verifica-se assim que, esse novo modelo de ação a respeito da população infanto-juvenil trás três características inovadoras para o Brasil. Essas mudanças são denominadas mudanças de conteúdo, método e gestão.

A mudança de conteúdo corresponde aos conteúdos introduzidos às políticas públicas dirigidas às crianças e aos adolescentes agora organizadas e divididas em políticas sociais básicas, políticas assistenciais, destinadas aos que dela precisarem e a política de proteção especial destinados aos atendimentos de crianças e adolescentes em situações complexas por razão de sua conduta ou atos e omissões dos adultos.

A mudança de método substitui o assistencialismo por um enfoque garantista, vendo a criança e o adolescente como já dito neste trabalho como sujeitos de direitos que devem ser concretizados.

A ultima mudança realizada com o ECA - Estatuto da criança e do adolescente foi a mudança de gestão da política de atendimento aos mesmos com seus princípios de descentralização político administrativa, com o objetivo de ampliar as competências e responsabilidades do município e da comunidade por meio de organizações representativas na formulação da política e no governo das ações através dos conselhos paritários e deliberativos nos níveis federal, estadual e municipal.

Com essa descentralização cabe à União a criação das normas gerais e coordenadoria das políticas públicas, o Estado deverá integrar esse trabalho da União, e também suplementar aos municípios e entidades não governamentais no cumprimento direto das políticas, programas e coordenação local como determina o artigo 88 do ECA.

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;

VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei

VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

Os conselhos de direitos são órgãos deliberativos e controladores das atuações em todos os níveis assegurando a participação popular paritária por meio das organizações representativas, são eles: O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONDECA e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA. O artigo é claro ao designar que os conselhos de direitos sejam criados nos três entes federativos, reafirmando a necessidade de articulação entre todos eles, a participação e controle social para a criação de políticas de proteção efetivas.

A manutenção dos Fundos da Infância e Adolescência – FIA, também deve ocorrer em âmbito municipal, estadual e nacional, sob o controle dos respectivos conselhos de defesa da criança e do adolescente. Os Fundos devem reunir recursos a serem aplicados em programas e serviços de atendimento à criança e ao adolescente. Tais recursos podem ser provenientes de orçamento público e também de doações.

Entretanto contata-se que, embora o Estatuto da Criança e do Adolescente seja uma legislação fundamentada na Doutrina da Proteção Integral e que traz consigo as diretrizes para uma transformação na sociedade brasileira no que tange aos direitos infanto-juvenis, que seja referência para os demais países, sua prática está distante das reais necessidades.

NAHRA e BRAGAGLIA (2002, p. 59-60) apontam os “limites legais e políticos à eficácia vertical e eficácia horizontal” da Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente – ao denominar como eficácia vertical a relação entre

Estado e cidadãos, e de eficácia horizontal as relações entre os cidadãos. Segundo as autoras a aplicação da lei ainda não foi efetivada de forma completa, pois, ao se tratar da relação entre Estado e sociedade há uma notável distância entre os mecanismos de defesa exposto no ECA e sua institucionalização concreta causada entre tantos fatores, pela escassez de recursos.

A eficácia horizontal é comprometida, pois se depara, quase que “costumeiramente”, com conflitos na efetivação dos direitos fundamentais. Criaram-se meios para de fiscalização e controle da sociedade civil, todavia, não se contribui de forma significativa para superação das desigualdades que levam aos riscos.

Dessa forma:

Partimos do suposto de que somente se pode falar em direitos quando, além de constitucionalizados e positivados legalmente, são exigíveis e, principalmente, quando são real e concretamente garantidos aos cidadãos. Assim, chamar as crianças e adolescentes do Brasil de sujeitos de direitos tem um valor moral e político considerável, mas, na realidade, não corresponde à situação concreta da maioria da população infantil e jovem (NAHRA e BRAGAGLIA, 2002, p. 60)

Tanto a Constituição Federal como o Estatuto da Criança e do Adolescente foram elaborados e aprovados devido à participação em massa de movimentos sociais como já dito anteriormente e é dessa forma que ainda hoje as políticas públicas têm sido estabelecidas como conquista da luta popular e não como ações do Estado, como deveria acontecer.

O Estado brasileiro tem ainda um longo caminho a percorrer para efetivação dos direitos da criança e adolescentes, devendo ultrapassar o assistencialismo e as ações focalizadas e fragmentadas e redesenhar sua realidade que segundo Antônio Carlos Gomes da Costa (2010, s.p.) só será possível se houver:

- a) A existência de Compromisso Ético com a causa da Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, por parte da família, da sociedade e do Estado;
- b) Vontade política para superar os obstáculos e desafios presentes nas políticas públicas, no mundo jurídico e na sociedade civil;

- c) E elevação dos níveis de competência técnica para formar pessoal dirigente, técnico e auxiliar capacitado para imprimir ao atendimento a necessária qualidade.

O compromisso com a defesa intransigente dos direitos infanto-juvenis deve ser uma bandeira de luta carregada por todos os cidadãos, pela família e principalmente pelo Estado. Quando isso ocorrer haverá no país serviços de qualidade que atendam as reais necessidades de toda a população e que intervenham com eficácia e efetividade nas cruéis consequências do capitalismo desenfreado que priva tantos meninos e meninas dos seus direitos básicos.

Dentre os mecanismos de defesa de direitos estabelecidos pela Lei nº 8.069/90 está o Conselho Tutelar. De acordo com ECA todos os municípios devem criar no mínimo, um Conselho Tutelar, entretanto este não pode ser confundido com os Conselhos de Direitos. Os Conselhos Tutelares tem a função de zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes e será tratado neste trabalho de forma mais ampla nos seguintes capítulos.

### **3 CONSELHO TUTELAR: UM AVANÇO NA PROTEÇÃO INTEGRAL À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE**

No decorrer desse estudo, apresenta-se uma discussão acerca das atribuições e competências do Conselho Tutelar que se constitui em um importante instrumento de defesa dos direitos infanto-juvenis, não somente como um instrumento social, mas também instrumento público, com autonomia para exigir, mediante uma gama de atribuições e possibilidades de cobrança, que o Estado, a própria sociedade e os pais ou responsáveis não sejam omissos nos direitos das crianças e dos adolescentes em todo território brasileiro.

O Conselho Tutelar é um órgão instituído pela Lei nº 8.069/90 para cuidar que os direitos garantidos por esta lei e pela Constituição Federal sejam devidamente efetivados como se pode observar no artigo 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente: “Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e

autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei”.

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA - sendo uma das formas de se fazer aplicar os direitos infanto-juvenis, previstos na Constituição Federal e nas Convenções Internacionais dos Direitos da Criança, explana com esse artigo suas três características, as quais são muito importantes e assim se faz necessário ter uma atenção especial no desenvolver deste texto.

Por ser permanente, interpreta-se que a ação do Conselho Tutelar deve ser ininterrupta, continuada, ou seja, não se pode parar o serviço, entende-se de forma mais clara esta característica no relato de Arno Vogel (2007, p.16):

[...] as reuniões de seus membros podem ser esporádicas, obedecendo a um calendário estabelecido. A sua atuação, porém, não deve cessar em momento algum, nem sob qualquer pretexto. Os problemas que envolvem os direitos das crianças e dos adolescentes não têm dia nem hora para se manifestarem e suas soluções não podem esperar. Por isso a atuação do Conselho tem de ser viva e o seu funcionamento constante.

Dessa forma, o Conselho Tutelar deve organizar-se de maneira que não cesse seu atendimento à população, tendo em vista que a violação dos direitos infanto-juvenis não tem hora marcada para acontecer e que o ECA estabelece a primazia de atendimento as crianças e adolescentes.

O caráter permanente do Conselho Tutelar implica no fato de que sua existência e funcionamento não estão condicionados a posições políticas partidárias, ou seja, suas ações não dependem da postura da administração vigente e não podem sofrer alterações de acordo com a mudança de gestão.

A descrição do Conselho Tutelar citada no ECA também o define como um órgão de caráter autônomo. Dizer isso significa entender que o Conselho Tutelar tem livre arbítrio para desempenhar suas atribuições não devendo ser submisso a outras instâncias da sociedade. Arno Vogel (2007, p16) diz que: “Ser **autônomo** significa que, em matéria técnica de sua competência, o Conselho Tutelar **delibera** (isto é, toma decisões) e **age** (isto é, toma medidas) **sem qualquer interferência externa**” (Grifo do Autor).

Isso não quer dizer que não deva prestar contas de seu serviço a ninguém e podem fazer aquilo que bem entender no exercício de suas funções. Implica dizer que é um órgão autônomo em relação as suas deliberações que só podem ser revistas pelo juiz. Esta característica evita que o Conselho Tutelar seja utilizado para outros fins, como para benefício eleitoral por exemplo.

Outra importante característica deste órgão é o fato de não jurisdicional. É, portanto, uma entidade que não integra o Poder Judiciário, que executa funções com o caráter administrativo ficando dependente apenas do Poder Executivo por ter ações públicas. Dessa forma, segundo Vogel (2007, p. 16): “Ser **não jurisdicional** significa que o Conselho não pode exercer o papel do Poder Judiciário, isto é, **não lhe cabe apreciar e julgar os conflitos de interesses**. Sua função é de natureza administrativa, ou seja, executiva.” (Grifo do Autor).

Mais uma vez, nota-se a preocupação dos legisladores e defensores da infância e adolescência, em diferenciar as peculiaridades entre o Conselho Tutelar e do Poder Judiciário, não que as decisões do Conselho Tutelar não devam ser respeitadas, mas são ações de caráter administrativo.

O Conselho Tutelar é uma instituição formada por membros que representam a sociedade local e seu objetivo só se compreende e realiza plenamente quando se leva em conta o tipo específico da realidade social que é a comunidade.

Enquanto ator social coletivo, a sociedade se caracteriza pela responsabilidade em comum direta, entre as diversas formas de organizações, entre elas, a questão da infância e da juventude, na qual nos últimos treze anos, este movimento social voltou-se para a defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes em resposta a extensas e graves violações.

Sendo assim pode-se observar, de forma mais clara, a participação da sociedade na elaboração e controle das políticas públicas em todos os níveis, explicitada na Constituição Federal de 1988 que em seu artigo 204 diz:

Art. 204 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no Art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

O referido artigo delimita a responsabilidade dos entes governamentais no que tange as ações da Política de Assistência Social onde, o Governo Federal deve incumbir-se de coordenar de modo geral as ações, estabelecendo normas e critérios, enquanto que os governos estaduais e municipais, além de organizar as ações, devem zelar pelo seu desenvolvimento.

A participação da sociedade tem seu lugar garantido com esse artigo e é nesse âmbito que, no que se refere à garantia dos direitos da criança e do adolescente, tem-se o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA – e o Conselho Tutelar, espaços de controle e participação popular.

Essas diretrizes, além de proporcionar o controle e a participação social na defesa dos direitos infantojuvenis estabelecidos em 1990 com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, possibilitou que a comunidade escolhesse pessoas do seu meio que sejam compromissadas, para que assumam o papel de cuidar pela garantia dos direitos da criança e do adolescente, essas pessoas são denominadas Conselheiros Tutelares.

Explanadas as três características, faz-se necessário também entender que o Conselho Tutelar é um órgão que tem por finalidade o zelo pela garantia dos direitos da criança e do adolescente como acima já citado, e é vinculado administrativamente ao Poder Executivo, sendo este o responsável em providenciar as instalações físicas adequadas, captação de recursos públicos, prestação de contas, remuneração dos conselheiros, pagamentos de contas do prédio entre outros.

Cada cidade deve manter ao menos um Conselho, considerando que o número de conselhos pode variar segundo a necessidade do município, de acordo com o artigo 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente que determina: “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.

Nos casos de municípios que possuem mais de um Conselho Tutelar, é recomendável, segundo Liberati e Cyrino (1993, p. 171), definir os limites territoriais de atuação a fim de evitar erros no dia a dia do trabalho e dificuldades de acesso da população.

O Estatuto estabelece que os conselheiros devem ser membros da comunidade local por entender que estão mais próximos da realidade de cada território, entretanto tem mandato com prazo determinado para que novas pessoas da comunidade possam tornar-se agentes de proteção na luta pela defesa de direitos.

Para o candidato a conselheiro tutelar as exigências estabelecidas pelo o Estatuto da Criança e do Adolescente são as seguintes:

Art. 133. 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.

A idoneidade moral é necessária para que se possa exigir desse conselheiro segundo suas qualidades, o dever de ser um cidadão que execute corretamente suas ações. A idade se faz necessária para que não burle a lei da maioridade civil e de forma especial essa idade para que a pessoa tenha certa maturidade para atuar. A exigência de residir no município para que o candidato seja realmente um cidadão local, informado sobre os serviços existentes no município, bem como as necessidades locais.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente pode ainda, de acordo com lei municipal, instituir outras exigências que o candidato a conselheiro tutelar deve ter. É ele o órgão responsável pelo processo de escolha dos candidatos a conselheiro tutelar como se pode observar no artigo 139 do ECA: “O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a fiscalização do Ministério Público”.

A escolha dos conselheiros deve ser realizada de forma cautelosa, pois são eles que no município atenderão as crianças e adolescentes na garantia de seus direitos. Sendo assim o CMDCA deve existir antes do Conselho Tutelar no município para que se faça acontecer essa lei do Estatuto da Criança e do Adolescente.

No âmbito federal têm-se o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, que foi instituído pela Lei nº 8.242 de 12 de outubro de 1991 (CYRINO e LIBERATI, 2007, p. 45). De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente devem-se criar órgãos de proteção à criança e ao adolescente em todas as instâncias (municipal, estadual e federal), onde há o CONANDA como o órgão de nível federal responsável em formular e avaliar políticas de proteção a infância e adolescência brasileira.

Para isso este Conselho elabora resoluções e parâmetros para o funcionamento da Rede de Proteção, entre as quais se cita aqui a Resolução nº 75 de 22 de outubro de 2001 que dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências, a Resolução nº 139, de 17 de março de 2010 que dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil, e dá outras providências.

Estas duas resoluções foram publicas com fins de estabelecer parâmetros para todos os Conselhos Tutelares em atividade no país. Essas orientações normatizam sobre horário de funcionamento, processo de escolha de conselheiros, relação com o CMDCA, compromisso do Poder Executivo em providências instalações, capacitação entre outros aos conselheiros.

Outra importante resolução publicada pelo CONANDA é a Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006 que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização, promoção, defesa e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente como pede a Constituição Federal e também o ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente.

Para entender melhor esta resolução que apresenta orientações para os programas e serviços de atendimento a criança e ao adolescente, ressalva-se, por exemplo, o artigo 1º que diz:

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

Sendo assim essa resolução destaca a necessidade de uma rede de proteção sólida e eficaz que vise à garantia dos direitos infanto-juvenis mediante situações como a desigualdade social, qualquer tipo que seja de discriminação, exploração e violência por inúmeros motivos, como por exemplo, de gênero, raça/etnia, orientação sexual, deficiência e localidade geográfica, entre outros.

Portanto pode-se afirmar que essa ação é conjunta entre o Governo e a sociedade civil, pois, é de competência das instâncias governamentais, bem como da sociedade civil que tem seu papel muito importante nessa rede de proteção em favor da defesa e garantia do bem estar integral da criança e do adolescente.

No artigo 3º da Resolução nº 113 do CONANDA ressalta-se:

Art. 3º A garantia dos direitos de crianças e adolescentes se fará através das seguintes linhas estratégicas:

I efetivação dos instrumentos normativos próprios, especialmente da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos da Criança e do Estatuto da Criança e do Adolescente;

II implementação e fortalecimento das instâncias públicas responsáveis por esse fim; e

III facilitação do acesso aos mecanismos de garantia de direitos, definidos em lei.

Essas orientações são de suma importância para que os órgãos responsáveis pela defesa dos direitos da criança e do adolescente como, por exemplo, o conselho tutelar, vara da infância e juventude, promotoria de justiça, defensoria pública, escolas, secretaria de assistência social, CREAS, CRAS, unidades básicas de saúde entre outros, percebam a necessidade de serem fortalecidos e capacitados para que saibam o que fazer e como agir, em sua atuação tendo resultados satisfatórios.

Neste processo de capacitação e fortalecimento na atuação desses órgãos ressalta-se a utilização de instrumentos normativos como a Constituição Federal, o ECA, entre outros, como fonte de conhecimento tanto para si quanto para a sociedade civil que deve ser formada, para conhecer quais são seus deveres perante a proteção da criança e do adolescente, bem como quais os lugares que podem procurar para solicitar a efetivação dessa proteção, isto é, ter fácil acesso aos serviços de proteção à criança e ao adolescente como orienta a resolução nº 113 do CONANDA.

Veronese (2010, p. 295) escreve que:

O Conselho Tutelar representa uma das mais modernas experiências mundiais, pois resulta de um efetivo instrumento de participação da sociedade civil na gestão do poder e no atendimento da população infantojuvenil, sua existência implica na eficácia da regra constitucional que clama pela municipalização.

Sendo assim o Conselho Tutelar apresenta-se como um órgão inovador na sociedade brasileira. A implementação desses conselhos em todos os municípios brasileiros representa uma contribuição direta para que as diretrizes de proteção dos direitos humanos das novas gerações se tornem realidade e não fiquem restritas somente ao texto da lei.

Para sua efetivação é fundamental a municipalização do atendimento, onde cada município deve organizar-se de forma a construir programas e projetos e visem à garantia dos direitos e a proteção das crianças e adolescentes.

Para tanto, no próximo item faz-se necessário conhecer as atribuições do Conselho Tutelar para prosseguir neste processo pela busca da compreensão da importância da atuação deste órgão de proteção dos direitos da criança e do adolescente, e analisar de forma mais ampla sua ação para assim compreender sua função enquanto mecanismo de proteção e promoção dos direitos infantojuvenis.

### 3.1 Atribuições e competências do Conselho Tutelar

Sendo o Conselho Tutelar o órgão encarregado de cuidar para os direitos de crianças e adolescentes brasileiros não sejam violados, suas atribuições devem ser voltadas para uma intervenção que cause mudança nos padrões sociais.

As ações desenvolvidas pelos conselheiros tutelares devem demonstrar claramente um posicionamento ético-político frente às inúmeras violações de direitos devem estar diretamente ligados à Doutrina da Proteção Integral, demonstrando compromisso com a garantia de direitos e responsabilidade com a função que lhe fora confiada pela sociedade.

As atribuições do Conselho Tutelar estão dispostas no artigo 136, as quais se apresenta uma sucinta discussão a começar pelo primeiro item que determina: “I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos artigos 98 <sup>2</sup> e 105 <sup>3</sup>, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII” ( BRASIL, 1990);

Estes artigos definem de forma muito clara a missão de proteção do Conselho Tutelar. Diferentemente da Doutrina da Situação Irregular que tinha suas ações focalizadas em um determinado público, este artigo reafirma uma nova concepção, fundamentadas na Doutrina da Proteção Integral, ao estabelecer que o Conselho Tutelar tem o dever de proteger a “todas” as crianças e adolescentes brasileiros que estiverem em situação de risco pessoal ou social.

Isso significa que não se limitar a cultura, classe social, ou território da criança/adolescente, todas elas são possuidores de direitos que quando ameaçados ou violados devem ser rapidamente restabelecidos.

---

<sup>2</sup> Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III - em razão de sua conduta (BRASIL, 1990, s.p.).

<sup>3</sup> Art. 105. Ao ato infracional praticado por criança corresponderão as medidas previstas no art. 101(BRASIL, 1990, s.p.).

É o Conselho Tutelar o órgão responsável em tomar providências quando algum direito for violado, tenha a violação partida do Estado, da sociedade ou da própria família, ou ainda pela conduta apresentada.

O Estado e a sociedade tornam-se um agente violador quando deixam de cumprir com seu dever, ocasionando com que crianças e adolescentes tenham direitos negados: falta de vaga escolar, ausência de equipamento necessário para atendimento de saúde, crianças em situação de rua, e muitas outras situações denotam o descaso e falta de compromisso com a proteção e respeito.

A família viola ou ameaça algum direito infante-juvenil quando ocorre, por exemplo, o abandono de filhos, seja abandono material, intelectual ou afetivo ou por negligência. Ou ainda quando os responsáveis deixam de providenciar as necessidades para que a criança/adolescente se desenvolva de forma saudável: alimentação, educação e afeto entre outras necessidades.

José Eduardo de Andrade (2000, p. 38) salienta que:

Quando, por exemplo, um vizinho, uma professora ou um dirigente de programa ou serviço governamental ou organização não-governamental vai ao CT com uma denúncia/queixa relativa à falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável, traz situações que apresentam diferentes conflitos relacionais e ações violentas e que, muitas vezes têm na origem a ausência de condições dignas e equilibradas de vida.

Sendo assim, é preciso considerar que muitas vezes, quando a família acaba por abandonar seus filhos ou entregá-los aos cuidados de outra pessoa, ou ainda, quando conseguem suprir as necessidades básicas de desenvolvimento de crianças e adolescentes, esta também teve seus direitos violados, pois sofre com as terríveis consequências do sistema capitalista que provoca as desigualdades sociais e impossibilita que todos vivam com dignidade e em igualdade.

Há ainda situações de abuso do poder familiar, onde os responsáveis se colocam como seres superiores com direitos ilimitados sobre os filhos. Tais situações podem levar à violência sexual, ao trabalho doméstico entre outros tipos de violência que ocorrem em âmbito familiar.

No que se refere a sua conduta, crianças e adolescentes devem ser submetidos a medidas especiais quando encontram-se em conflito com a lei, tendo em vista que estão em situação peculiar de desenvolvimento.

Salienta-se que quando uma criança comete algum ato caracterizado como crime ou contravenção, esta deve receber a intervenção do Conselho Tutelar que aplicará as medidas de proteção pertinentes. No caso de ato infracional cometido por adolescente, o mesmo será encaminhado a Vara da Infância e Juventude, responsável pela aplicação das medidas socioeducativas, ficando ao Conselho Tutelar o compromisso de cuidar que sejam cumpridas (ANDRADE, 2000, p. 39).

A informação de ocorrência de direito violado pelas esferas citadas acima, é denominada de denúncia, podendo esta ser anônima ou não. Cabe destacar que é dever de todo cidadão denunciar quando tem conhecimento de que alguma criança ou adolescente não teve seu direito respeitado.

Diante de uma denúncia, o Conselho Tutelar deve verificar sua veracidade, ou seja, confirmar se há situação de risco pessoal ou social e a partir de então, tomar as medidas que julgar necessário para findá-la.

Outra situação ainda comum no dia a dia dos Conselhos Tutelares são pais e responsáveis que procuram o auxílio deste órgão para intervir em questões que envolvem a conduta de seus filhos, onde os conflitos familiares tornam-se parte do cotidiano devido à ausência de diálogo e dificuldade de aceitação de diferentes valores e costumes; ou ainda, situações onde professores solicitam uma intervenção porque o aluno se comporta de maneira indisciplinada em sala de aula (ANDRADE, 2000, 38).

Tais situações apresentam-se imediatas, mas devem passar por um processo de escuta qualificada e análise crítica em que se torne possível desvendar conjunturas onde direitos que já foram violados, seja o direito de crianças e adolescentes, ou o direito de cidadão de cada membro da família.

A segunda atribuição estabelecida pelo ECA é a de “II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII.

É preciso compreender que a família é um dos principais responsáveis pelo desenvolvimento saudável de seus filhos. É nela que as crianças passam pelo processo de crescimento chegando à adolescência, amadurecendo, aprendendo e tornando-se os adultos que por sua vez poderão constituir nova família dando origem a um ciclo de vida ou ainda fazer outras escolhas.

Sendo assim, é no ambiente familiar que tem-se os primeiros aprendizados, concepções e valores sobre a vida e as pessoas. Uma criança que apresenta um comportamento diferenciado pode estar denunciando que algo em seu contexto família está ocorrendo de maneira inadequada.

Dessa forma, o Conselho Tutelar, reconhecendo a responsabilidade da família na vida de crianças e adolescentes e tendo a função de proteger os infantes deve intervir neste contexto de modo a provocar uma reflexão para que assim, assumam seu papel como educadoras e protetoras, responsabilidade esta que é comumente transformada e a família torna-se principal violadora de direitos infanto-juvenis.

O Estatuto da Criança e do Adolescente determina no artigo 22 que: “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”. Destacando assim a responsabilidade destes com os filhos.

Entretanto é preciso compreender e verificar se todas as famílias brasileiras possuem condições para exercer essa função de protetora e educadora, uma vez que lhes é outorgado inúmeras responsabilidades, porém não lhe são propiciados os meios que permitam o cumprimento destas.

Não se busca justificar a violação de direitos de crianças e adolescentes que ocorre pela família, porém é preciso considerar que esta situação é produto de outras violações já vivenciadas pela família.

As difíceis condições de trabalho, a baixa remuneração percebida e a ausência de renda, mostram a face mais violenta de suas condições de vida, notadamente se forem analisados em relação aos parâmetros da renda necessária para uma família viver com o mínimo de dignidade (FÁVERO, 2001, p. 90).

Dessa forma verifica-se que não se trata simplesmente de um conjunto de falhas e ausências cometidas pela família e sim de um sistema omissivo onde as políticas sociais que tem o objetivo de garantir condições mínimas e dignas de sobrevivência aos sujeitos são deficientes e ineficazes.

Verifica-se dessa forma que o Estado não assume sua função de protetor dos cidadãos em situação especial de desenvolvimento, uma vez que não contribui para que as famílias, onde crianças e adolescentes recebem seus primeiros ensinamentos, gozem de seus direitos e possam assim, proporcionar uma formação saudável e digna.

O Estatuto da Criança e do Adolescente determina que, no atendimento a família, o Conselho Tutelar deverá aplicar medidas de proteção aos pais ou responsáveis a fim de por fim a situação de violação e evitar que aconteça novamente. Essas medidas estão dispostas no artigo 129 da Lei nº 8. 069/90:

Art. 129. São medidas aplicáveis 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.

Destaca-se entre as medidas de proteção citadas acima, a responsabilidade que o Estado deve ter com a proteção de crianças e adolescentes, bem como em propiciar mecanismos para que toda a família consiga sair da situação de vulnerabilidade e risco, onde este deve manter programas e serviços que respondam a realidade e necessidade de cada uma delas.

Contata-se nesses itens a responsabilidade que o Estado possui em criar políticas de atendimento, não somente ao público infanto-juvenil, mas tem o dever de proporcionar mecanismos que contribuam para que toda a família exerça sua autonomia e função protetora.

No atendimento direto aos pais ou responsáveis, quando estes forem identificados como os agentes violadores, o Conselho Tutelar deverá aplicar as medidas de proteção que determinam:

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.

Essas medidas de proteção visam contribuir para o fim da situação de ameaça ou violação de direitos, por ora ocorrida e amenizar as consequências traumáticas vivenciadas pelas crianças, adolescentes e suas famílias.

Entretanto é preciso considerar que as famílias atendidas pelo Conselho Tutelar encontram-se em situação de risco são, portanto, famílias e indivíduos de classes populares, os quais já foram estigmatizados e culpabilizados pelo seu contexto socioeconômico, assim não são reconhecidos como cidadãos que tiveram seus direitos negados ou violados e se tornaram vítimas da questão social. Essa visão impossibilita que sejam desenvolvidas políticas públicas que respondam as suas reais necessidades.

Em consequência desse desajuste, a situação de pobreza vivenciada por vasta parcela da população, que já não tinha acesso ou tinha dificuldade de acesso à participação no processo de trocas sociais, tendeu a ampliar-se. Ou seja, a parcela da população que já não tinha garantido o direito à inclusão no trabalho formal e ao atendimento com dignidade às suas necessidades básicas, tem sido ampliada com novos contingentes populacionais excluídos socialmente ou com maior grau de dificuldades para o acesso a bens e serviços (FÁVERO, 2001, p. 78)

Dessa forma, culpabilizadas e quase ‘invisíveis’ aos olhos do Estado e da sociedade, as famílias já vitimizadas pelas expressões da questão social são vistas como merecedoras de “ajuda” onde qualquer intervenção que ocorra já é considerada favorável e suficiente impossibilitando assim que gozem verdadeiramente de seus direitos.

Ao realizar o atendimento de uma situação de violação de direitos infanto-juvenis e identificar que a família já vivenciou outras violações, o Conselho Tutelar deverá fazer a articulação com as demais políticas sociais e encaminhá-la para os serviços especializados e adequados do município, realizando o monitoramento deste atendimento.

Para tanto é preciso que a rede de serviços já existentes nos municípios estejam organizados de forma a proporcionar um atendimento efetivo que contribua para que a família conquiste o rompimento com as situações violadoras que a afetaram e se fortaleça a fim de enfrentar outras situações ameaçadoras.

Cabe ressaltar que serviços fragmentados e focalizados não conseguirão atender a família em sua totalidade, para a obtenção de sucesso no atendimento a esta demanda todos os serviços e programas deverão estar articulados formando verdadeiramente o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

Assim, quando o Conselho Tutelar identificar a necessidade de algum serviço inexistente no município, este deverá solicitar que o CMDCA tome providências, tendo em vista que o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente deve participar ativamente da construção de uma rede de proteção à criança e ao adolescente.

As demais medidas, também normatizadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, estão vinculadas a processos judiciais devendo ser comunicado ao Poder Judiciário quando o Conselho Tutelar entender ser alguma delas, ou mais de uma, a melhor maneira de proteger e garantir direitos.

[...]

VIII - perda da guarda;

IX - destituição da tutela;

X - suspensão ou destituição do poder familiar.

Parágrafo único. Na aplicação das medidas previstas nos incisos IX e X deste artigo, observar-se o disposto nos artigos 23 e 24.

Tais providências devem sempre priorizar o convívio familiar e comunitário da criança e/ou adolescente e os vínculos afetivos. As decisões por suspensão da guarda, colocação em família substituta ou suspensão do poder familiar não podem ser fundamentadas meramente em aspectos socioeconômicos.

É possível perceber ainda que o Estatuto da Criança e do Adolescente zelou pela garantia do cumprimento das medidas de proteção aplicáveis as crianças

e adolescentes ao estabelecer o compromisso dos responsáveis em providenciar sua execução.

Na sequência têm-se as atribuições do Conselho Tutelar de:

[...]

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.

O Conselho Tutelar não é um órgão executor das medidas que aplica. Ele delibera sobre as ações que devem ser realizadas e solicita dos serviços existentes no município o atendimento necessário.

Assim, quando o Conselho Tutelar entende que uma das medidas de proteção aplicável a criança ou adolescente é o tratamento psicológico, este deve encaminhá-la para área responsável pela sua concretização.

Quando o Conselho Tutelar julgar necessário um serviço de atendimento que não exista no município, este tem o dever de informar o Ministério Público e também o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para que tomem as providências que se fizerem necessárias para criação do serviço.

Quando o Conselho Tutelar toma alguma decisão, esta deverá ser cumprida ou seu descumprimento constituirá infração administrativa.

Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 236. Impedir ou embaraçar a ação de autoridade judiciária, membro do Conselho Tutelar ou representante do Ministério Público no exercício de função prevista nesta Lei:

Pena - detenção de seis meses a dois anos.

[...]

Art. 249. Descumprir, dolosa ou culposamente, os deveres inerentes ao poder familiar ou decorrente de tutela ou guarda, bem assim determinação da autoridade judiciária ou Conselho Tutelar:

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

O Conselho Tutelar informará o Poder Judiciário que instaurará um procedimento verificatório a fim de apurar se a situação denunciada consiste crime ou não.

É importante deixar claro que o Conselho Tutelar deve desenvolver junto à comunidade e as instituições do município uma relação de respeito, diálogo e parceria, deixando visível sua função de protetor e não de repressor ou fiscalizador de comportamentos.

Os itens V e VI do artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente referem-se aos casos que devem ser atendidos pelo Poder Judiciário: “V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência; VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional”.

Na Doutrina da Situação Irregular o poder era centralizado na figura do juiz como citado no início deste trabalho. Era o juiz quem tomava todas as decisões no que estava relacionado aos assuntos infanto-juvenis, inclusive assuntos de cunho social. Com a Doutrina da Proteção Integral esta organização sofreu alterações, ficando ao Poder Judiciário a função de solucionar conflitos (lide).

Dessa forma é necessário ter conhecimento que as ações do Conselho Tutelar e do Poder Judiciário não são as mesmas e tão pouco podem ser aplicadas por qualquer destes agentes.

O Poder Judiciário, por meio da Vara da Infância e Juventude é o responsável por atender aos assuntos de guarda, adoção, destituição do poder familiar, entre outros, diferente das atribuições do Conselho Tutelar.

Um parecer da Coordenadoria da Infância e Juventude publicado em 04/2010 sobre alterações sobre os pedidos de providências, o qual apresenta em seu primeiro enunciado:

Enunciado 01 - A partir da vigência da Lei nº 12.010/09 não mais se admite, em princípio, o processamento de “procedimentos verificatórios” (sindicâncias ou pedidos de providências) para apuração de fatos apresentados pelo Conselho Tutelar, cabendo a este fazê-lo de forma articulada com a rede de atendimento. (Grifo do Autor)

O presente parecer determina, entre outros assuntos, que a Vara da Infância e Juventude não deve mais instaurar pedidos de providências, onde era aplicadas medidas de proteção, por considerar esta uma atribuição primeira do Conselho Tutelar em articulação com a rede de proteção.

É também função do Conselho Tutelar cuidar para que as medidas de proteção ou as medidas socioeducativas aplicadas pelo Juiz da Infância e Juventude aos adolescentes em conflito com a lei sejam regularmente cumpridas.

Dando seguimento as atribuições do Conselho Tutelar, este tem autoridade para requisitar e expedir alguns documentos de acordo com os incisos: “VII - expedir notificações e VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário”.

A notificação expedida pelo conselho tutelar tem caráter administrativo se diferenciando da citação e intimação que tem aspecto jurídico. Entretanto se não for atendida pode ocasionar em crime previsto no artigo 246 do ECA como já dito anteriormente. O Conselho pode usar a notificação tanto para solicitar que responsáveis compareçam a sua sede, quanto para informar sobre alguma decisão tomada.

Tem-se ainda o direito de solicitar alguns documentos como Certidão de Nascimento ou de Óbito. Importa dizer que segundo Veronese (2010, p. 307) o termo requisitar implica em prestar o serviço sem qualquer cobrança, ou seja, requisitar é diferente de comprar e implica em gratuidade. Todas essas requisições devem ser feitas através de documento oficial expedido pelo Conselho Tutelar.

Outra atribuição deste órgão de imensa importância, estabelecida pelo ECA, é de auxiliar na elaboração de orçamento para política de atendimento a criança e ao adolescente no município, de acordo com o item “IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”.

O Conselho Tutelar é composto por cidadãos escolhidos pela comunidade local e, portanto, seus representantes junto aos demais espaços da sociedade no que tange a proteção e garantia de direitos infanto-juvenis, inclusive na relação com o Poder Executivo onde garantir direitos é assegurar a existência e a efetividade de políticas públicas direcionadas a esta população.

Isto significa que o Conselho Tutelar deve manter conhecimento dos serviços existentes na rede de proteção, bem como, das deficiências e necessidades de criação de novos programas e serviços de atendimento para que crianças, adolescentes e suas famílias recebam a atenção necessária.

Sabe-se que as propostas elaboradas pelo Poder Executivo passam pela aprovação do Poder Legislativo, os quais podem deliberar por quotas de investimentos diferenciadas. Entretanto, o que não pode ser esquecido é o princípio da “prioridade absoluta” presente no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Ao participar na elaboração de orçamentos, planos e políticas, o Conselho Tutelar, bem como o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente deve considerar as questões de diversidade cultural, ou seja, não pode se esquecer de realidades específicas, como crianças e adolescentes indígenas ou ainda aquelas que vivem em assentamentos rurais.

O Estatuto da Criança e do Adolescente também estabelece que famílias que sentem que o desenvolvimento de suas crianças ou adolescentes estejam sendo prejudicado pelos programas e espetáculos podem recorrer ao Conselho Tutelar para que este represente à autoridade judiciária sobre tal situação de acordo com o disposto no item “X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal”.

Segundo o artigo 74 da Lei 8.069/90 o poder público deve regulamentar e fiscalizar essas atividades, as quais devem informar sempre sua classificação de acordo com as idades. Aos responsáveis cabe o dever de cuidar e escolher os programas e atividades que as crianças e adolescente terão acesso, zelando sempre pela aprendizagem e por seu desenvolvimento saudável.

O artigo demonstra, com bases na legislação, que a sociedade possui mecanismos para coibir ações da mídia que violem os direitos infanto-juvenis trazendo prejuízos à população em condição especial de desenvolvimento.

E para finalizar as atribuições do Conselho Tutelar dispostas no Estatuto da Criança e do Adolescente, tem-se o item de número onze:

[...]

XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural. Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família.

A Lei nº 12.010 de 03 de agosto de 2010, denominada de Lei da Convivência Familiar alterou este artigo esclarecendo que a retirada da criança ou adolescente de sua família só poderá ocorrer depois que forem utilizados todos os meios possíveis para uma alteração positiva na realidade da família, que propicie aos infantes e sua família as condições necessárias para o fortalecimento dos vínculos e da capacidade protetora desta organização fundamental.

Diferente do que muitas pessoas pensam o Conselho Tutelar não tem autoridade para definir e realizar a retiradas de crianças ou adolescentes do seio de sua família. Tal visão pode ser explicada porque na Doutrina da Situação Irregular o Estado buscava simplesmente penalizar famílias e indivíduos de comportamento diferenciado e não havia uma visão que atentasse pela necessidade da proteção e na culpabilização.

A retirada de um criança/adolescente de sua família consiste em uma situação complexa e triste e significa que tanto a família, quanto o Estado e a sociedade falharam em seu compromisso de protetores.

A família porque não cumpriu com suas responsabilidades de cuidadores e propiciadores de crescimento, aprendizagem e formação; o Estado uma vez que as políticas públicas de atendimento não foram suficientemente efetivas e eficazes a ponto de apresentar respostas sustentáveis à família vitimizada pelas expressões da questão social; e a sociedade que como agente fiscalizador não contribuiu para que o Estado e família assumissem seu papel.

Para chegar à conclusão de que determinada criança/adolescente deve ser retirada de sua família, pois só assim poderá gozar de seus direitos e ser feliz, os conselheiros tutelares devem ter muita cautela e compromisso, jamais se esquecendo de que sua função é de zelar pelo direito e a criança e adolescente tem o direito de permanecer em sua família biológica e que este direito não pode ser violado simplesmente por questões econômicas ou fundamentados em valores subjetivos e culturais.

Assim sendo, o item onze do artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente deixa claro, mais uma vez, que na proteção às crianças e adolescentes há ações que devem ser realizadas pelo Conselho Tutelar e outras que só podem ser executadas pelo Poder Judiciário, sendo que um órgão não pode substituir ou outro e tão pouco elimina a necessidade da existência de cada um deles.

Sendo o Conselho Tutelar um órgão criado exclusivamente para cuidar que os direitos conquistados ao longo da história do país não sejam violados ou deixem de ser cumpridos por quem tem essa responsabilidade, nota-se nas atribuições estabelecidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, um conjunto de ações que possibilitam a cobrança daqueles que são responsáveis pelo desenvolvimento físico, psicológico, afetivo e social das crianças e adolescentes brasileiros.

Dessa forma, o Conselho Tutelar não é um órgão de atendimento e execução, mas sim um espaço onde a comunidade reclama e denuncia e que tem competência e autoridade para exigir que cada um dos agentes protetores assumam esse papel.

Então, não é raro vermos informações, publicações, dizendo: “Se a criança está sendo espancada, se ela está sem escola, se está mendigando nos semáforos, chamem o Conselho Tutelar”, quando a história não é bem assim. Se uma criança, um adolescente está sendo agredido, precisa da proteção daquele que tem o dever de cumprir o seu direito de segurança e de defesa inerentes a qualquer cidadão. [...] Agem como no passado e, cogitando/prevendo que todos estão/continuam de costas, que vão negar o atendimento dos direitos – ou a Proteção Integral -, nem os procuram, indo direto ao pronto-socorro do Conselho Tutelar, burocratizando o acesso ao direito (que é, frisa-se, incondicional) e criando a entropia do sistema de promoção, garantia e de defesa de direitos (São Paulo, Repertório IOB de Jurisprudência, 2001, p. 145).

É importante compreender que o Conselho Tutelar não pode e não deve substituir o papel dos pais ou responsáveis, da mesma forma, que também não pode assumir o lugar dos organizadores da sociedade, como, por exemplo, não é função de o conselho levar crianças às consultas médicas ou realização de exames, sendo isso uma função que deve ser organizada pela área de saúde do município.

Essa visão distorcida do Conselho Tutelar precisa ser combatida e modificada. A Doutrina da Proteção Integral deve deixar de habitar apenas nos livros e documentos da história da criança e do adolescente para estar presente nas escolas, nas famílias, nas ruas e praças como uma música que embala o comportamento humano.

Os conselheiros tutelares precisam manter uma relação de parceria e diálogo constante com toda a sociedade. Se essa relação ainda não existe, o Conselho Tutelar é um dos responsáveis em trabalhar para construção e manutenção desta relação humanizada e democrática.

Os conselheiros tutelares devem ser sujeitos políticos da comunidade, escolhidos pela população para enfrentar quem quer que esteja colocando em risco algum direito, não se intimidando diante de autoridades ou figuras políticas. Entretanto deve ter cautela para não confundir seu papel de fiscalizador de direitos e assumir uma postura de controlador das famílias.

Andrade (2000, p. 43) destaca que:

Muito se tem avançado e muitos têm sido os Conselhos Tutelares que utilizam o instrumental previsto no ECA a favor das crianças, adolescentes e suas famílias. Entretanto, também grande tem sido o contingente de conselheiros que, no lugar de promover a criança, o adolescente e sua família, garantindo direitos e interesses, tem apenas perpetuado a ação de controle dos indivíduos antes exercida pela polícia, pelo Poder Judiciário e outras formas privadas de controle.

O Conselho Tutelar não pode cair no erro de desenvolver uma prática que visa controlar o comportamento das famílias e culpabilizá-las, assumindo posturas repressoras que demonstram que a Doutrina da Situação Irregular ainda não foi abandonada por completo.

Os membros do Conselho Tutelar, conselheiros e demais funcionários devem ser cidadãos de postura ética, sigilosa e comprometida com os direitos infantojuvenis, pessoas cientes de que foram confiados pela sociedade para proteção e não para condenar.

No que se refere à área de atuação do Conselho Tutelar, o Estatuto da Criança e do Adolescente determina no artigo 147 que a competência será determinada: “I - pelo domicílio dos pais ou responsável; II - pelo lugar onde se encontra a criança ou adolescente, à falta dos pais ou responsável”.

A competência do Conselho Tutelar se iguala, em questão territorial, com os parâmetros utilizados para delimitar as competências do Poder Judiciário. São definidas de acordo com o local de moradia dos responsáveis ou, na falta destes, pela localidade onde se encontra a criança ou adolescente. Sua atuação está restrita ao âmbito municipal.

As ações desenvolvidas pelo Conselho Tutelar, seu poder e mecanismos devem ser utilizados unicamente para cuidar que crianças e adolescentes tenham seus direitos respeitados e assim, tenha condição de tornarem-se protagonistas na construção de nova sociedade.

Dizer que crianças e adolescentes são o futuro do país não é o suficiente, o futuro se constrói no presente, e crianças e adolescentes devem ser reconhecidos no hoje como cidadãos dotados de direitos acessíveis.

Para tanto o Conselho Tutelar deve realizar constantemente o monitoramento do funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos instituído pelo ECA, por meio da elaboração de estudos, avaliações e indicadores que possam subsidiar e dar mais efetividade às políticas públicas.

Levantar indicadores que possibilitam uma avaliação contínua das ações e programas de atendimento à criança e ao adolescente, bem como a sua família, é essencial para o desenvolvimento de políticas públicas de qualidade, que atendam as reais necessidades desta população em condição especial.

Garantir políticas de atendimento a população em condição especial de desenvolvimento é uma luta diária que deve ser assumida por todo cidadão. Para isso é fundamental o controle e participação social que devem ser garantidos pelo Conselho Tutelar.

Além disso, as iniciativas do Conselho Tutelar devem possibilitar que meninos e meninas sejam colocados a salvo de ameaças e violações a quaisquer dos seus direitos, garantindo inclusive, a apuração e reparação em situações de violação.

Visando conhecer o funcionamento dos Conselhos Tutelares e se estes têm desenvolvido suas atribuições com ética e compromisso na luta pela efetivação dos direitos infanto-juvenis como determina do Estatuto da Criança e do Adolescente, realizou-se uma pesquisa de campo nos Conselhos Tutelares dos nove municípios de Pequeno Porte 2 da Alta Sorocabana do Estado de São Paulo por meio de entrevista com os um conselheiro tutelar de cada órgão, a qual será apresenta no capítulo a seguir.

#### **4 DESAFIOS E POSSIBILIDADES PARA EFETIVAÇÃO DA PROTEÇÃO INTEGRAL À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE: PERCEPÇÕES DOS CONSELHEIROS TUTELARES**

A presente pesquisa tem como objeto, os Conselhos Tutelares nos municípios de Pequeno Porte 2<sup>4</sup> da Alta Sorocabana do Estado de São Paulo, onde se buscou analisar se estes, enquanto órgãos de proteção e garantia de direitos de crianças e adolescentes, têm desenvolvido suas atribuições com compromisso com a Doutrina da Proteção Integral ou se ainda pode-se observar características de uma prática baseada na Doutrina da Situação Irregular. Buscou-se também através destes estudos levantar o perfil dos Conselhos e Conselheiros Tutelares, sujeitos desta pesquisa.

A escolha pelos municípios de Pequeno Porte 2 se deu em razão de que estes possuem uma rede de serviços instalada, sendo que oitos dos nove municípios possuem o CRAS – Centro de Referência de Assistência Social, e cinco

---

<sup>4</sup> Os municípios de pequeno porte 2, de acordo com a Política Nacional de Assistência Social (2004, p.39) são aqueles que com população entre 20.001 a 50.000 habitantes.

já têm implantado o CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

Todos os municípios selecionados possuem Unidades de Ensino Fundamental e Médio, Estratégia de Saúde da Família, Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente entre outros serviços e programas. Desta forma, supõe-se que possuem um Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente articulado e organizado.

Para tanto, o universo desta pesquisa são todos os Conselhos Tutelares dos municípios<sup>5</sup> de Pequeno Porte 2 da Alta Sorocabana do Estado de São Paulo, os quais serão classificados ao longo deste capítulo como apresenta a tabela na próxima página:

Tabela 1: Classificação dos Conselhos Tutelares

| <b>Classificação</b> |
|----------------------|
| CT-A                 |
| CT-B                 |
| CT-C                 |
| CT-D                 |
| CT-E                 |
| CT-F                 |
| Ct-G                 |
| CT-H                 |
| CT-I                 |

Fonte: Elaborado pelas Autoras. 2011.

Na realização do presente trabalho buscaram-se levantar informações a fim de confirmar ou não as seguintes hipóteses:

- O Poder Executivo não cumpre com seu dever de garantir condições mínimas para instalação material dos Conselhos

<sup>5</sup> Segundo informações da Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social – Drads – da Alta Sorocabana em Presidente Prudente os municípios de Pequeno Porte 2 são: Álvares Machado, Martinópolis, Pirapozinho, Presidente Epitácio, Presidente Venceslau, Rancharia, Rosana, Santo Anastácio, Teodoro Sampaio.

Tutelares, bem como, não oferece capacitação para os conselheiros;

- O Conselho Tutelar não teria conquistado o rompimento com a Doutrina da Situação Irregular e permanece realizando práticas distintas da Doutrina da Proteção Integral;
- A não exigência da graduação em área específica como requisito para tornar-se conselheiro tutelar acarreta em ações embasadas em valores pessoais e do senso comum.

A fim de atingir o objetivo proposto realizou-se uma pesquisa quantitativa de cunho qualitativo, desenvolvida nos Conselhos Tutelares dos municípios já citados. Para a realização da pesquisa com os nove Conselheiros Tutelares selecionados aleatoriamente, optou-se pela entrevista semiestruturada, denominada por Minayo (2010, p. 64) como: “aquela que combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada”.

Tal escolha de seu pelo fato de que este tipo de entrevista não limita o entrevistado a apresentar respostas simples e objetivas, mas o permite expor suas ideias e considerações livremente o que possibilita uma análise mais profunda e verdadeira sobre o objeto de estudo.

Para tanto desenvolveu-se uma pesquisa quantitativa de cunho qualitativo. De acordo com Chizzotti (2010, p. 52):

As pesquisas têm sido caracterizadas pelo tipo de dados coletados e pela análise que se fará desses dados: quantitativa: preveem a mensuração de variáveis pré-estabelecidas, procurando verificar e explicar sua influência sobre outras variáveis, mediante a análise da freqüência de incidências e de correlações estatísticas. O pesquisador descreve, explica e prediz; qualitativos: fundamentam-se em dados coligidos nas interações interpessoais, na co-participação das situações dos informantes, analisadas a partir da significação que estes dão aos seus atos. O pesquisador participa, compreende e interpreta.

Dessa forma, a pesquisa desenvolvida foi quantitativa, pois através de dados objetivos possibilitou levantar o perfil dos Conselheiros Tutelares, bem como, verificar o funcionamento desses órgãos de proteção.

Foi de cunho qualitativo, tendo em vista que propiciou a obtenção de conhecimento sobre a realidade dos conselhos tutelares e como pensam os conselheiros tutelares a partir de alguns questionamentos feitos a eles por meio da entrevista.

São conceitos particulares, os quais, só podem ser obtidos através de uma pesquisa qualitativa, uma vez que esta se ocupa em pesquisar sobre o nível da realidade que não pode ser quantificado, trabalhando com significados, motivos, valores e atitudes (Minayo, 2010, p. 21). Para realização da presente pesquisa, utilizou-se do método dialético o qual:

A dialética trabalha com a valorização das quantidades e da qualidade, com as contradições intrínsecas às ações e realizações humanas, e com o movimento perene entre parte e todo e interioridade e exterioridade dos fenômenos (MINAYO, 2010, p. 24).

O método dialético proporciona uma análise das múltiplas determinações, uma vez que não considera apenas um ou outro fator de uma pesquisa, o mesmo se concretiza através de um processo de mediação o qual considera que todos os elementos são parte da realidade acarretando não em uma mera coleta de dados, mas sim em uma reflexão ampla e crítica acerca desta.

Dessa forma os aspectos qualitativos e quantitativos são elementos que se complementam e contribuem para uma pesquisa que apresente todo o contexto histórico vivenciado pela população brasileira ao longo dos anos acrescidos de determinações socioeconômicas e culturais.

São esses fatores que possibilitaram analisar se o Conselho Tutelar tem assumido verdadeiramente uma postura de órgão de defesa e promoção de direitos ou se ainda traz resquícios de uma doutrina que pune e culpabiliza crianças, adolescentes e suas famílias.

Assim, apresenta-se nos próximos itens as comprovações obtidas através da presente pesquisa apresentando primeiramente o perfil dos Conselhos Tutelares elaborado a partir da entrevista com os conselheiros dos nove municípios pesquisados. Na sequência será explanado sobre o funcionamento dos Conselhos Tutelares.

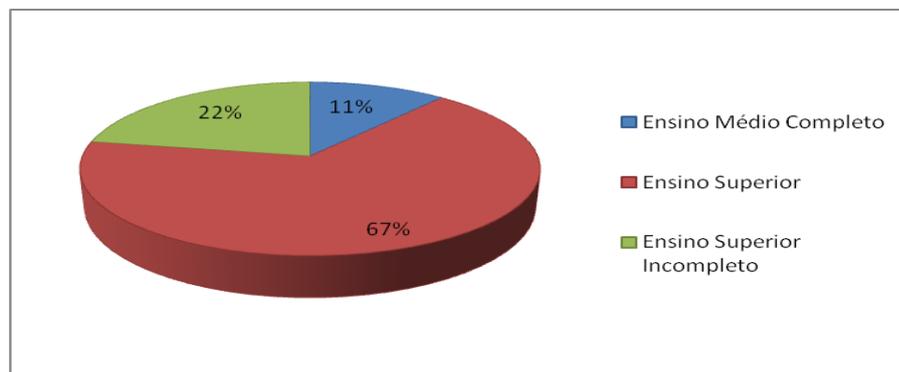
Por fim apresenta-se uma análise das entrevistas e observações realizadas onde se constatou a presença da Doutrina da Situação Irregular nos Conselhos Tutelares pesquisados e também os aspectos positivos que apontam a existência, embora que baixa, da Doutrina da Proteção Integral.

#### 4.1 Perfil dos Conselhos e Conselheiros Tutelares

Durante a pesquisa buscou-se elaborar o perfil dos conselheiros tutelares, com vistas a conhecer e compreender melhor quem são esses agentes políticos escolhidos pela sociedade para atuar na defesa intransigente dos direitos das crianças e adolescentes do Brasil.

Assim, com base na pesquisa de campo desenvolvida por meio de entrevista semiestruturada, apresenta-se a seguir o perfil dos nove Conselhos e Conselheiros Tutelares dos municípios de Pequeno Porte 2.

GRÁFICO 1- Formação Escolar



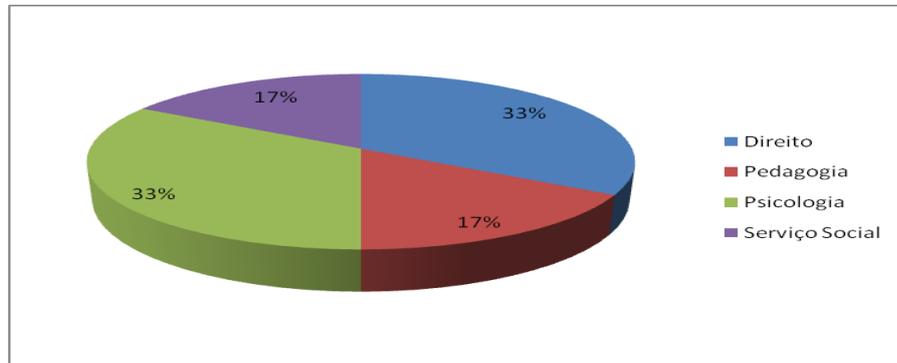
Fonte: Entrevista. Elaborado pelas Autoras. 2011.

A figura acima apresenta a formação escolar dos conselheiros tutelares entrevistados. Desta forma, constatou-se 67% dos conselhos pesquisados, os conselheiros possuem Ensino Superior completo e apenas 22% com Ensino Superior incompleto e 11% concluíram o Ensino Médio.

Como já citado anteriormente, para candidatura a conselheiro tutelar, o ECA estabelece alguns requisitos e permite que o município institua outros através

de lei municipal, como a exigência da graduação, fato que ocorre em 67% dos municípios estudados.

GRÁFICO 2 - Área de formação no Ensino Superior



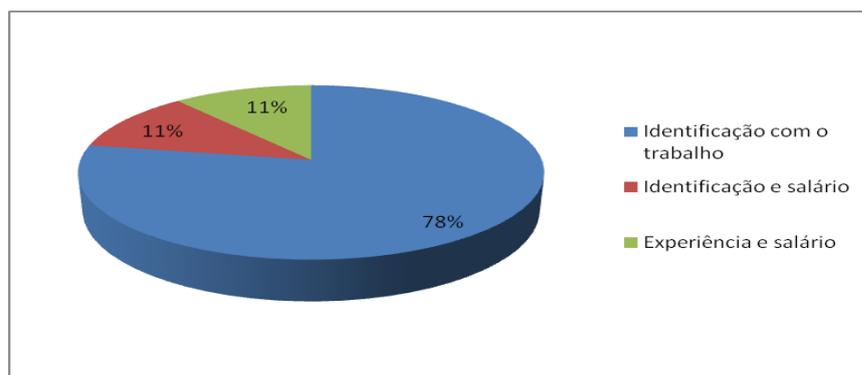
Fonte: Entrevista. Elaborado pelas Autoras. 2011.

Dos seis profissionais que possuem Ensino Superior completo, todos são formados na área de humanas como mostra o gráfico acima.

O Ensino Superior é um dos meios que propicia o conhecimento crítico acerca da realidade, o qual é essencial para uma boa atuação de conselheiro tutelar. Entretanto observa-se que parte significativa dos conselheiros desenvolve uma atuação fundamentada em valores pessoais e no senso comum.

Da mesma forma, constatou-se também que, antes de ser conselheiros tutelares, os entrevistados trabalhavam na área das ciências humanas, tanto aqueles de nível superior quanto os demais como apresenta o gráfico abaixo.

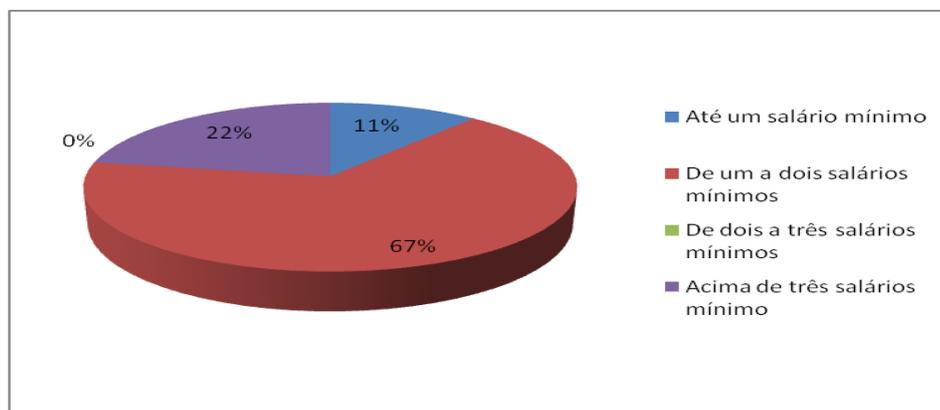
GRÁFICO 3 - Motivação para a escolha da função



Fonte: Entrevista. Elaborado pelas Autoras. 2011.

Assim, é possível confirmar as revelações dos entrevistados, dos quais 78% relataram que a procura por ser conselheiro (a) tutelar se deu, exclusivamente, em razão da identificação com o trabalho desenvolvido e com a demanda atendida por este órgão. Já 11% dos entrevistados atribuíram sua escolha, além da identificação, à remuneração, enquanto que também 11% revelaram ter se candidatado a conselheiro devido ao salário e a experiência que já possuíam no trabalho com crianças como mostra o gráfico na próxima página.

GRÁFICO 4 - Renda proveniente da função de conselheiro tutelar

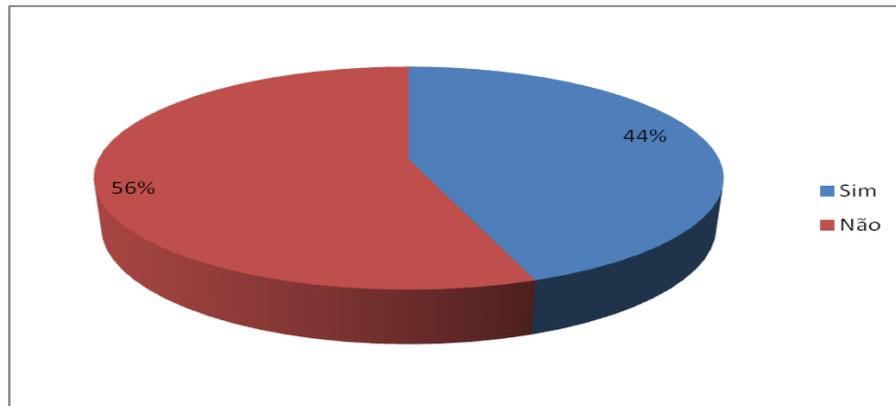


Fonte: Entrevista. Elaborado pelas Autoras. 2011.

Com relação à renda proveniente da função de conselheiro tutelar, nota-se uma grande disparidade tendo em vista que enquanto há Conselhos Tutelares com salário superior a três salários mínimos, há municípios em que a remuneração limita-se a um salário mínimo.

Não se pode atribuir à valorização que o Poder Público municipal dá ao Conselho Tutelar simplesmente pela remuneração, mas é preciso considerar que este é um dos fatores que demonstra esse olhar.

GRÁFICO 5 - Exercício de outra atividade remunerada



Fonte: Entrevista. Elaborado pelas Autoras. 2011.

Em razão da diferenciação no que diz respeito a remuneração, em alguns municípios é permitido que o conselheiro tutelar desenvolva outra atividade remunerada, como constatado na presente pesquisa, onde além de conselheiros, os profissionais atuam como psicólogos ou advogados.

Embora o artigo 4º da Resolução 75 do Conanda sobre funcionamento dos Conselhos Tutelares de 22 de outubro de 2000 estabeleça que, quando a função do conselheiro tutelar for remunerada, este deverá dedicar-se exclusivamente a ela, 44% dos entrevistados revelaram desenvolver outro trabalho com fins lucrativos.

Atribui-se isso ao fato da necessidade de complementação da renda, bem como, a flexibilidade de horário de trabalho no Conselho, o que permite a conciliação com outra função, tendo em vista que cada Conselho Tutelar organiza seu horário de trabalho, por meio de Regimento Interno, de acordo com a realidade local e necessidades da população.

Como citado no capítulo anterior está em discussão no Senado Federal o Projeto de Lei nº 278/09 que propõe algumas alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente no que tange a função dos conselheiros tutelares, onde uma das mudanças requeridas é o estabelecimento dos direitos sociais e previdenciários aos conselheiros:

Art. 134. Lei municipal disporá sobre o local e o regime de funcionamento do Conselho Tutelar e sobre a remuneração dos respectivos membros,

além de assegurar a estes, durante o exercício efetivo do mandato, pelo menos:

I – cobertura previdenciária;

II – gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de um terço do valor da remuneração mensal;

III – licença à gestante;

IV – licença-paternidade;

V – gratificação natalina.

§ 1º A remuneração do membro do Conselho Tutelar, estabelecida por lei municipal, será de no mínimo cinquenta por cento do subsídio do vereador

Destaca-se a necessidade da aprovação das alterações requeridas uma vez que possibilita àqueles que são agentes defensores dos direitos infantojuvenis, os seus direitos enquanto trabalhadores brasileiros reconhecendo a importância do exercício desta função para a sociedade brasileira.

Assim sendo, apresenta-se o perfil dos Conselhos Tutelares dos municípios de Pequeno Porte 2 da Alta Sorocabana do Estado de São Paulo: os quais são formados por cidadãos com Ensino Superior na área das ciências humanas, que recebem remuneração de um a dois salários mínimos e se dedicam exclusivamente a sua função de agentes de proteção dos direitos da criança e do adolescente porque se identificam com o trabalho de luta pela defesa dos direitos infantojuvenis.

Entretanto sabe-se que a identificação com o trabalho é um fator de extrema importância, todavia apenas a identificação não garante que as ações sejam desenvolvidas com efetividade e eficácia. É necessário também formação profissional, infraestrutura adequada e compromisso ético.

Para tanto, também é importante verificar o funcionamento dos Conselhos Tutelares visitados, assim apresenta-se no próximo item uma análise e levantamento de como se dá o desenvolvimento de suas atribuições no cotidiano profissional.

## 4.2 O Funcionamento do Conselho Tutelar

Com vistas a analisar se as práticas desenvolvidas pelos Conselhos Tutelares estão fundamentadas na Doutrina da Proteção Integral que reconhece as peculiaridades da infância e adolescência e estabelece parâmetros para o atendimento a esta população, apresenta-se neste item uma breve análise sobre os procedimentos de trabalho dos Conselhos Tutelares.

Dando início a esta reflexão faz-se necessário fazer um resgate do processo histórico que culminou no Estatuto da Criança e do Adolescente e, por conseguinte, na criação do Conselho Tutelar.

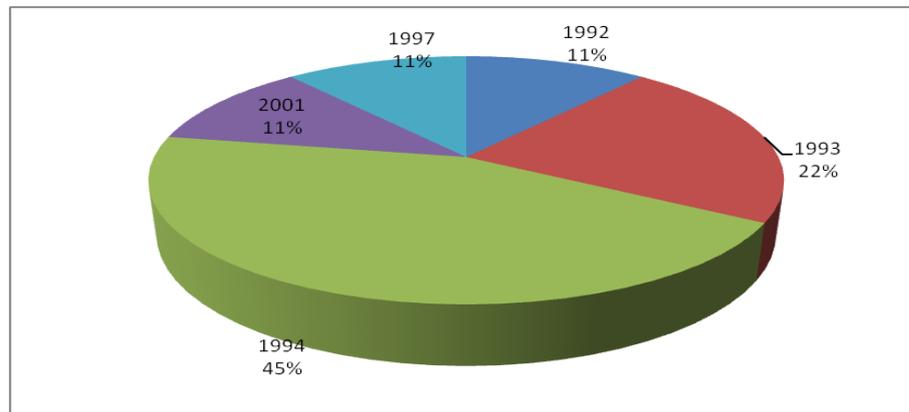
Trata-se, como já citado no primeiro capítulo deste trabalho, de um processo fomentado por mobilizações da sociedade civil que inscreveram na Constituição Federal de 1988 a criança e o adolescente como sujeitos de direitos.

Essa conquista foi fortalecida com a realização da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança que foi aprovada em 20 de novembro de 1989 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, estabelecendo a Doutrina da Proteção Integral que no Brasil foi regulamentada com a aprovação e sanção da Lei 8.069/90, o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Esta lei, criada com vistas a estabelecer normas e parâmetros que garantam os direitos infanto-juvenis conquistados na Carta Magna, determinou a criação de um órgão específico de proteção à infância e adolescência: os Conselhos Tutelares.

Assim sendo, a partir de 13 de julho de 1990 fica determinado que todo município deverá criar, ao menos, um Conselho Tutelar formado por cinco membros (BRASIL, 1990). Entretanto, através da pesquisa constatou-se que na prática, os Conselhos Tutelares não começaram a funcionar neste mesmo ano nos municípios, sendo que, inclusive, há realidades em que o Conselho Tutelar só foi criado onze anos após a promulgação do ECA como apresenta o gráfico na página seguinte.

GRÁFICO 6 - Ano de criação do Conselho Tutelar



Fonte: Entrevista. Elaborado pelas Autoras. 2011.

Evidencia-se assim que o primeiro Conselho dos municípios pesquisados foi criado apenas dois anos após a determinação do Estatuto da Criança e do Adolescente e 45% dos Conselhos começaram a funcionar somente depois de quatro anos.

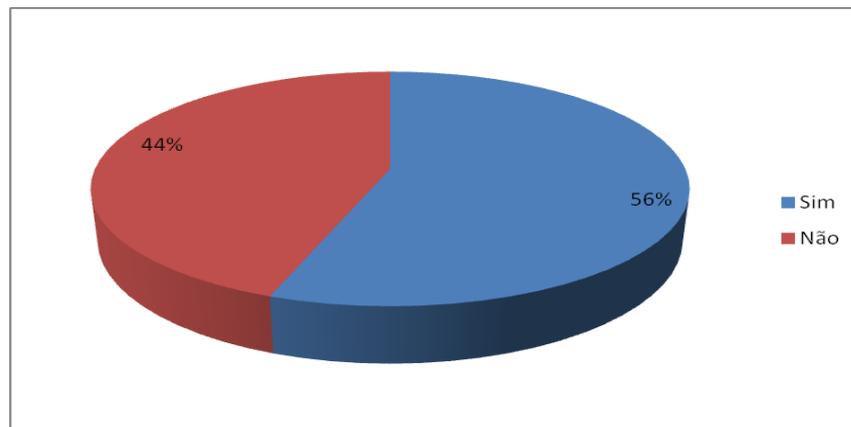
Atualmente todos os Conselhos Tutelares entrevistados possuem equipe completa, ou seja, são cinco conselheiros tutelares que trabalham entre as 8:00 às 17:00 horas ou até às 18:00 de acordo com seu regimento interno, destacando que todos eles possuem um sistema de plantão para que o atendimento à crianças e adolescentes não seja prejudicado em razão de feriados ou fins de semana de acordo com a Resolução 75 do CONANDA.

No CT-I ficam de plantão sempre dois conselheiros, já nos demais Conselhos o plantão é individual. Entretanto a organização do referido plantão se dá da seguinte forma: o conselheiro de plantão naquele período não fica na sede do Conselho Tutelar, ele pode ficar em seu domicílio ou outro local desde que esteja disponível e acessível se houver necessidade.

Dessa forma, quando um cidadão necessita fazer alguma denúncia ou precisa de algum serviço deste órgão deve procurar pela Delegacia ou então ligar para o Conselheiro de plantão.

Nota-se assim que esta forma de organização não se constitui verdadeiramente em um plantão, uma vez que o “plantonista” não se encontra na sede do Conselho Tutelar e, portanto não está plenamente acessível.

GRÁFICO 7 - Condição da infraestrutura do Conselho Tutelar



Fonte: Entrevista. Elaborado pelas autoras. 2011.

O espaço físico dos Conselhos Tutelares é um item de extrema importância e por meio da pesquisa verificou-se que 56% dos conselheiros tutelares consideram satisfatória a infraestrutura do seu local de trabalho.

Tal índice é um indicador de que muitos Conselhos Tutelares ainda hoje, vinte e um anos após o ECA, não possuem um local adequado para o atendimento de crianças e adolescentes o que acaba por se configurar em outra violação de direito, o que é ressaltado com o relato dos CT-H e CT-F quando questionado sobre a condição do espaço físico de trabalho: CT-H: “Não, porque é totalmente irregular, está vinculado a outros serviços, quando há caso de estupro, por exemplo, não há sigilo, não tem sala de atendimento especializado” e CT-F: “Não, precisava ser mais amplo, porque as salas são pequenas e tem a necessidade de uma sala específica para atendimento à criança”.

Este dado revela uma enorme contradição e necessidade de urgentes mudanças, uma vez que se contrapõe ao artigo 16 da Resolução 139 de 17 de março de 2010, do CONANDA:

Art. 16. O Conselho Tutelar funcionará em local de fácil acesso, preferencialmente já constituído como referência de atendimento à população.

§ 1º A sede do Conselho Tutelar deverá oferecer espaço físico e instalações que permitam o adequado desempenho das atribuições e competências dos conselheiros e o acolhimento digno ao público, contendo, no mínimo: I - placa indicativa da sede do Conselho;

II - sala reservada para o atendimento e recepção ao público;

III - sala reservada para o atendimento dos casos;

IV - sala reservada para os serviços administrativos; e

V - sala reservada para os Conselheiros Tutelares.

§ 2º O número de salas deverá atender a demanda, de modo a possibilitar atendimentos simultâneos, evitando prejuízos à imagem e à intimidade das crianças e adolescentes atendidos (BRASIL, CONANDA, 2010, s.p).

Verifica-se assim, que o Poder Executivo, responsável pela estrutura de funcionamento dos Conselhos Tutelares, inclusive pela remuneração dos conselheiros, não tem priorizado o atendimento à criança e do adolescente como estabelece o ECA, uma vez que não tem cumprido com seu dever de propiciar uma espaço público adequado ao atendimento da população.

Ressalta-se aqui que o Conselho Tutelar não é um órgão que fará o atendimento direto à criança ou adolescente, mas deverá requisitar a outros espaços públicos que providenciem este atendimento a fim de resolver o conflito existente e assim, fará o monitoramento das ações, porém deve gozar de uma instalação adequada para o atendimento a sua demanda.

Para candidatura a função de conselheiro tutelar, além do requisitos estabelecidos pelo ECA, oito dos nove municípios pesquisados acrescentam outras exigências, onde 89% dos municípios exige que o candidato comprove que possui alguma experiência no trabalho com crianças e/ou adolescentes, sendo que alguns locais a experiência deve ser de, no mínimo, quatro anos, enquanto que outros não estipulam tempo exato.

Da mesma forma, alguns municípios estabelecem um tempo mínimo de residência no município que pode variar de dois a quatro anos de acordo com o local.

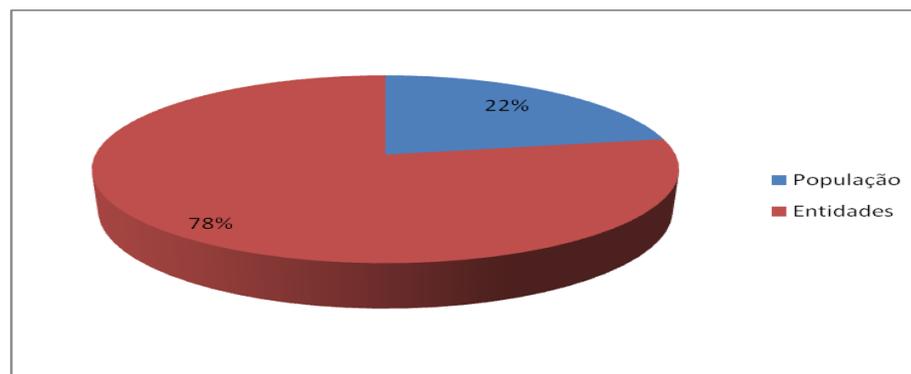
Além destes itens, alguns municípios exigem o Ensino Superior completo para a função de conselheiro sendo que, inclusive, para ser conselheiro no CT-F, há a exigência de que a equipe seja formada por cidadãos que tenham Ensino Superior completo em Direito, um em Psicologia, um em Pedagogia e dois em Serviço social.

Quanto ao processo de votação para escolha dos conselheiros tutelares, a Resolução 75 do CONANDA determina que:

**Art. 9º** - Os Conselheiros Tutelares devem ser escolhidos mediante voto direto, secreto e facultativo de todos os cidadãos maiores de dezesseis anos do município, em processo regulamentado e conduzido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que também ficará encarregado de dar-lhe a mais ampla publicidade, sendo fiscalizado, desde sua deflagração, pelo Ministério Público.

Todavia, constatou-se em apenas dois dos municípios entrevistados, a votação é aberta a toda população eleitoral e nas demais sete cidades, ao direito a escolha do agente político que atuará diretamente na defesa dos direitos infantojuvenis é limitada as entidades que atendem direta ou indiretamente crianças e adolescentes, como Unidades de Ensino Infantil, igrejas, delegacias e ONGs.

GRÁFICO 8 - Direito de voto no processo e escolha dos conselheiros tutelares



Fonte: Entrevista. Elaborado pelas Autoras. 2011.

Fato no mínimo, contraditório, uma vez que é atribuição do conselheiro tutelar a fiscalização destas entidades. E ainda, tal realidade contradiz a essencial do Conselho Tutelar, que é um órgão composto por cidadãos que compõe a realidade do município e são escolhidos pela sociedade para atuarem diretamente na defesa intransigente dos direitos da criança e do adolescente.

Outro fator de extrema importância é a fiscalização do Ministério Público durante todo processo de seleção dos conselheiros, fato este que ocorre em todos os nove municípios pesquisados.

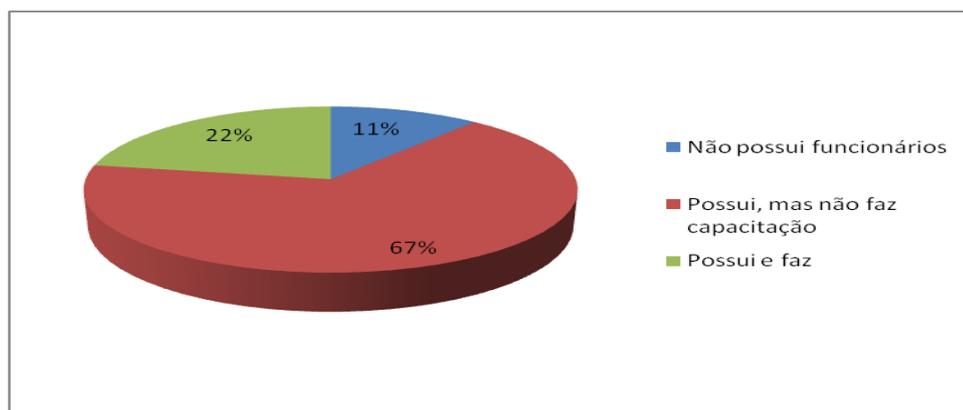
Quanto a ocorrência de capacitação específica para os candidatos a conselheiros tutelares, esta aconteceu em apenas 33% dos municípios, de forma variada em cada um deles:

- No CT- C houve uma capacitação de oito horas para todos os candidatos, realizada por empresa específica de assessoria;
- Já no CT-F, depois de selecionados os novos conselheiros tutelares, estes passam por um processo de treinamento durante trinta dias junto aos conselheiros atuais;
- E no CT-I, os candidatos passam por uma preparação oferecida por um advogado e organizada pelo CMDCA.

Nos processos de seleção dos demais municípios não houve nenhum tipo de capacitação anterior, entretanto, após assumirem a função de conselheiro tutelar 89% realizaram capacitação específica para a atuação no Conselho Tutelar.

Também buscou-se analisar se os Conselhos Tutelares possuem outros funcionários e constatou-se que 78% possuem estagiários, ou secretárias ou ainda, profissionais de serviços gerais, porém não são em todos os locais que esses demais funcionários participam das capacitações como mostra a gráfico 9.

GRÁFICO 9 - Existência de outros funcionário e capacitação destes



Fonte: Entrevista. Elaborado pelas Autoras. 2011.

Assim sendo, dos nove conselhos pesquisados, apenas um não possui outros funcionários, todavia, dos demais oito conselhos com funcionários somente dois deles estendem a capacitação a estes funcionários que não são conselheiros como pode-se constatar: CT-B: “Temos uma faxineira, ela não faz capacitação; CT-C: “Sim, secretaria. Não participa”; CT-D: “Temos estagiárias na função de

secretária. Não receberam capacitação”; CT-F: “Tem, mas não fazem capacitação, são funcionários cedidos pela prefeitura”; CT-G: “Sim, duas ocupações secretário e motorista. Não”.

Nota-se que por não serem conselheiros tutelares não consideram importante a capacitação destes funcionários uma vez que não atendem diretamente crianças e adolescentes vítimas, porém esta é essencial.

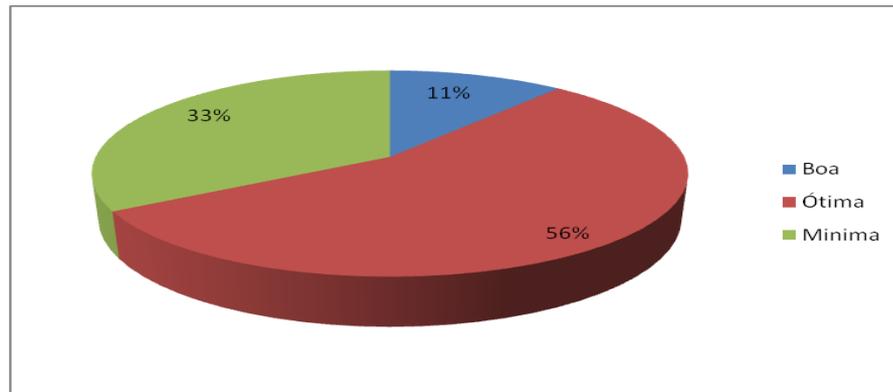
Cabe ressaltar a importância de que toda a equipe de atendimento do Conselho Tutelar receba capacitação continuada, pois esses funcionários devem estar preparados para efetuar uma boa acolhida às crianças e adolescentes e suas famílias, considerando que se estes chegaram por algum caminho ao Conselho Tutelar é porque são vítimas de algum tipo de violência, seja ela física, moral ou estrutural e devem ser tratados de forma apropriada.

Outro importante fator que jamais pode ser esquecido ou violado é o sigilo diante dos sujeitos e situações atendidas pelo Conselho Tutelar, por isso, não só conselheiros tutelares, mas secretários e secretárias, motoristas, faxineiras e demais funcionários devem receber capacitação a fim de desenvolver um atendimento responsável e de qualidade.

Outra importante informação que se buscou levantar através da presente pesquisa, refere-se a relação existente entre o Conselho Tutelar e o CMDCA. Quando questionados sobre como identificam essa relação apenas 56% dos Conselhos Tutelares caracterizaram como ótima a relação existente com o CMDCA, enquanto que 11% denominaram como boa e 33% referiram ter contatos mínimos com este Conselho, como se pode observar no gráfico 10 na próxima página.

Dos conselheiros que denominaram como boa a relação que possuem com o CMDCA a entendem assim porque desenvolvem um trabalho articulado, ou seja, compreendem como deve acontecer essa parceria no cotidiano profissional: CT-D: “Estamos procurando trabalhar em conjunto de forma a ampliar a rede social, temos boa comunicação” e CT-A: “Ótima, a participação do CMDCA está sendo bem ativa”, como apresenta o gráfico 10 na próxima página.

GRÁFICO 10 - Relação entre o CT e CMDCA



Fonte: Entrevista. Elaborado pelas Autoras.2011.

Nestes municípios constata-se que os Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente buscam trabalhar de acordo com a doutrina do Estatuto da Criança e do Adolescente, onde as atribuições de cada um destes Conselhos, se desenvolvidas com seriedade e conhecimento, são complementares e essenciais o que possibilita ações eficazes a nível municipal no que tange a garantia dos direitos infanto-juvenis.

Todavia, alguns Conselhos referem ter o mínimo contato com o CMDCA, denotando uma visão contraditória ao determinado pelo ECA, pois entendem que cada Conselho tem atribuições extremamente distintas e, portanto não devem se relacionar como demonstram as seguintes entrevistas: CT-C: “Por enquanto neutra, pois trocou de presidente e ainda não tivemos contato” e CT-H: “As vezes tem relação, muito pouco”.

Estes indicadores revelam uma realidade incoerente e conflitante com a Doutrina da Proteção Integral, uma vez que não compreendem que o Conselho Tutelar e CMDCA foram criados juntos, pois devem caminhar de forma articulada, onde o cotidiano profissional de um proporcione subsídios para as ações desenvolvidas pelo outro, ambos com a finalidade de garantir que os direitos das crianças e adolescentes que residem no município sejam sempre respeitados.

Enfim, constatou-se por meio desta pesquisa que ainda é preciso avançar no funcionamento dos Conselhos Tutelares, melhorando e qualificando as condições de trabalho dos conselheiros e de atendimento aos usuários.

A análise da pesquisa de campo realizada no presente trabalho monográfico possibilitou a identificação de ações e conceitos interligados à Doutrina da Situação Irregular, extinta ao menos enquanto legislação com a Constituição Federal de 1988, porém ainda presente do dia a dia dos conselheiros tutelares como denota o próximo item.

### **4.3 A Presença da Doutrina da Situação Irregular**

Neste item apresentam-se as considerações a respeito da constatação da presença de características da Doutrina da Situação Irregular nas ações e conceitos dos conselheiros tutelares entrevistados.

Como já citado anteriormente, a Doutrina da Situação Irregular não reconhece crianças e adolescentes como sujeitos em desenvolvimento, mas sim como “pequenos adultos” que quando não se encaixavam aos padrões sociais da época deveriam ser retirados do meio social.

Durante a pesquisa de campo constatou-se sinais desse pensamento que culpabiliza indivíduos e suas famílias pela situação de risco em que se encontram, desconsiderando as diretrizes da Doutrina da Proteção Integral a qual reconhece a obrigação não só da família, mas também do Estado que deve providenciar meios de promoção e proteção à mesma e da sociedade com o desenvolvimento de crianças e adolescentes.

Verificou-se esta presença a partir da análise da entrevista semi-estruturada realizada com os conselheiros tutelares, a qual apresentava alguns questionamentos, onde um deles buscou conhecer sobre qual seria a maior dificuldade dos conselheiros no exercício de suas funções, dentre algumas respostas destaca-se as seguintes: CT- B: “Quando a pessoa não se ajuda, ai fica mais complicado”; CT- C: “Gerar autonomia ao indivíduo e conscientizar a pessoa a mudar”; e CT – I “Quando você orienta a família, mas ela não muda, quando não consegue conscientizar os pais, mesmo depois de explicar bem a lei”.

Nota-se através dessas entrevistas que os conselheiros atribuem aspectos positivos ao trabalho desde que a demanda atendida por eles passe por mudanças obtidas por meio de simples orientações ou esclarecimentos, desconsiderando que para que ocorra o rompimento com as inúmeras situações violadoras de direitos se faz necessário um trabalho contínuo e articulado com as demais políticas públicas.

Estes espaços que deveriam ser garantidores de direitos acabam por culpabilizar as famílias, as próprias crianças e os adolescentes por se encontrarem em situação de risco, já que estas não aceitam a “mudança” exigida pelos Conselhos Tutelares que se colocam baseados na lei, exigindo assim a modificação de costumes e padrões de vida das famílias.

Identifica-se assim vestígios da Doutrina da Situação Irregular nos Conselhos Tutelares pesquisados, onde estes atribuem a condição de vitimizados em que se encontram crianças, adolescentes e suas famílias unicamente como uma escolha particular de cada, uma situação que depende “apenas” deles para mudar.

Tal visão desconsidera ainda a própria Constituição Federal do Brasil e o Estatuto da Criança e do Adolescente que reconhecem o dever da sociedade e do Estado, além da família, no cuidado e desenvolvimento de crianças e adolescentes.

Essa postura denota um conceito simplista sobre a demanda atendida por este órgão que ocorre devido a ausência de conhecimento crítico da realidade em que a família está inserida, bem como, os fatores socioeconômicos, políticos e culturais que incidem sobre o contexto familiar.

Sendo o Conselho Tutelar um órgão criado especificadamente para atender crianças e adolescentes em situação de ameaça ou violação dos seus direitos, este organismo social deve ser composto por profissionais que tenham perfil, que possuam uma visão crítica da realidade e entendam que garantir direitos não é obrigar indivíduos a se adaptarem a uma sociedade desigual, mas sim, contribuir para que todos os cidadãos vivam com dignidade e sejam respeitados.

Dessa forma, uma contradição na atuação dos conselheiros que têm a função de atender as crianças e adolescentes vítimas de alguma violação e garantir os direitos por ora negados, entretanto acabam se tornando novos agentes violadores da dignidade humana de crianças, adolescentes e da própria sociedade

ao acreditar que têm o direito e o poder de obrigar que cidadãos assumam posturas de acordo com seus valores e expectativas.

Fortalece-se essa afirmativa a partir de algumas posturas dos conselheiros entrevistados com relação à redução da maioria penal:

C.T- B: “Às vezes acho bom, às vezes acho ruim, porque alguns cometem alguns crimes que deveriam ser punidos, como assalto, furto, tráfico, que para eles é normal não acontece nada, se tivesse mais rigidez e responsabilidade sobre eles diminuiria um pouco”.

C.T- H: “Plenamente de acordo, porque hoje as ‘crianças’ de 16 anos é um adulto, possui vontade própria, não obedecem mais os pais, não querem ir mais para a escola, e começa o trabalho informal”.

Essas opiniões demonstram a visão reducionista dos Conselhos Tutelares que entendem os adolescentes em conflito com a lei como meros “delinquentes” tal como ocorria no século XIX, período da Doutrina da Situação Irregular refletido anteriormente neste trabalho. Este pensamento leva os conselheiros a considerarem estes adolescentes apenas como vitimizadores e não como vítimas e a desenvolverem uma prática que dissemina esta ideia entre a sociedade

Verifica-se ainda, através da entrevista, no CT-I o não reconhecimento do adolescente como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento como traz a Constituição Federal, a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança foi aprovada em 20 de novembro de 1989 e o Estatuto da Criança e do Adolescente em 13 de julho de 1990: C.T-I: “Eu concordo, porque um adolescente com 16 anos pode votar então, porque não pode pagar pelos seus erros? Tem aqueles que tiram proveito disso.”

Um conselheiro tutelar que desconhece que a infância e adolescência são fases da vida e, portanto, que possuem características próprias atua diariamente e completamente sem embasamento na Doutrina da Proteção Integral.

Destaca-se aqui que o verdadeiro objetivo de uma medida socioeducativa de internação não é meramente a responsabilização por uma contravenção onde o adolescente configura como agressor, mas sim um mecanismo que lhe propicie um espaço de aprendizagem e reflexão como expõe Jesus (2006, p.

80): “O que se pretende ao final de um processamento de um ato infracional não é a liberdade; o objetivo é que a decisão venha a surtir algum efeito como ferramenta de socialização e cidadania”.

Ressalta-se ainda o fato de que todas as medidas socioeducativas aplicáveis aos adolescentes em conflito com a lei são espelhadas nas medidas aplicáveis aos adultos, entretanto são chamadas de socioeducativas, pois seu objetivo, considerando a situação da pessoa em desenvolvimento, tem o objetivo de proporcionar uma nova compreensão acerca da sociedade e sobre sua própria vida.

É inconveniente ao conselheiro tutelar como também para qualquer outro profissional, líder político e aos próprios cidadãos ter como solução a redução da maioridade penal, como se não houvesse nenhum outro caminho.

Maurício Neves de Jesus (2006, p. 131) considera que:

Não há motivo plausível para a mudança da idade penal. Se o que se deseja é uma punição mais severa do que as medidas socioeducativas, não é necessário procurá-las nas proposições de emenda constitucional e nos projetos de lei. Basta olhar para o interior das emblemáticas unidades da Febem<sup>6</sup> de São Paulo. Lá, junto aos adolescentes confinados, está a cultura do cárcere e a sanha de vingança do movimento de lei e de ordem. Mas a maioria das pessoas não olha para as unidades de internação (a imagem é desagradável), e quem olha não vê. Só a cegueira explica: pede-se a redução da idade penal que já foi reduzida na prática. Porém, se o que se deseja é uma nova proposta de tratamento à delinquência infanto-juvenil, em forma de resposta estatal aos atos infracionais, ela já está pronta. Chama-se rol de medidas socioeducativas e está no Estatuto da Criança e do Adolescente, à espera (de mais de uma década) de implementação.

Acreditar que reduzir a idade penal é alterar de modo significativo a violência que assola o país é unicamente aumentá-la desconsiderando os reais fatores que transformam adolescentes em vítimas e vitimizadores: a questão social. A prevenção é essencial a fim de evitar que o adolescente tenha seus direitos violados e não cheguem as situações que o levem a prática do ato infracional, mas

---

<sup>6</sup> Atualmente denominada de Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (CASA) instituição vinculada à Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania responsável pela aplicação das medidas socioeducativas de acordo com as diretrizes e normas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

que tenham oportunidades e acesso a outros meios para obter sua independência financeira, auxiliar a família e tudo o mais que considerar importante.

É também através da questão que discorre sobre a criança ou adolescente que trabalha para ajudar nas despesas da família onde as respostas dos entrevistados surpreendem de maneira indesejada:

C.T – B: “Situação complicada, a criança e o adolescente desde que esteja trabalhando e estudando não tem problema, o adolescente deveria ter um apoio maior para trabalhar, não temos aqui uma Fundação Mirim, guarda, os adolescentes tem que deslocar até Presidente Prudente, enquanto outros que não tem essa oportunidade ficam na rua.

C.T – C: “Desde que não afete os estudos, que é o principal, não vejo mal, tem ocupação, acaba tendo responsabilidade.”

C.T – F: “Se não tiver prejudicando o desenvolvimento dela e tiver o acompanhamento dos pais, e se for pra ajudar em casa, tudo bem. Tem que analisar as condições do local também.”

Novamente nota-se uma visão da Doutrina da Situação Irregular, uma vez que entende que os adolescentes devem ter seu tempo ocupado com o trabalho, pois este proporciona dignidade e responsabilidade, caso contrário, se tornarão um mal social.

Nota-se também o fato de que atribuem um valor positivo ao trabalho infanto-juvenil quando este é um meio de contribuir para as despesas domésticas, demonstrando acreditar na necessidade de adaptação ao meio social em que vivem e ignorando assim a urgência da construção de uma nova sociedade, com igualdade e oportunidades para todos.

Com essas respostas ainda indaga-se, como órgãos de proteção e garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes podem chegar à conclusão de que o trabalho infanto-juvenil não é prejudicial a crianças, pelo contrário, é um fator positivo, pois contribui para a aquisição de responsabilidade?

Crianças e adolescentes, assim como ressalva o Estatuto da Criança e do Adolescente são pessoas em situação peculiar de desenvolvimento que gozam de todos os direitos fundamentais essenciais à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral, os quais devem ser assegurados com absoluta prioridade pela família, pelo Estado e por toda a sociedade.

O trabalho infanto-juvenil impede que crianças e adolescentes gozem integralmente desses direitos, limitando-os a vivenciar momentos característicos da infância para desenvolver alguma ação geradora de renda.

Ressalta-se que a própria lei que cria o Conselho Tutelar é a que proíbe absolutamente o trabalho infantil no artigo 60 que diz: “É proibido qualquer trabalho a menores de quatorze anos de idade, salvo na condição de aprendiz”.

Assim, crianças em hipótese alguma podem desenvolver algum trabalho, seja qual for a justificativa, ele sempre ocasionará a violação de direitos já garantidos. No caso de adolescentes, só é permitido o exercício de alguma função, desde que esteja dentro dos padrões estabelecidos pelo ECA e possibilite crescimento e aprendizagem a este.

Observa-se então o não rompimento completo com a Doutrina da Situação Irregular levando o conselheiro a permanecer e realizar seu trabalho com práticas distintas da Doutrina da Proteção Integral, e até mesmo com pensamentos preconceituosos e confusos por se tratar, muitas vezes, de conselheiros que têm suas experiências com crianças e adolescentes baseadas em uma atuação em creches, igrejas, entre outros lugares e simplesmente por ter tido este contato com criança e/ou adolescente é visto como apto a ser conselheiro tutelar.

Essa visão afeta diretamente àqueles a quem o trabalho é destinado, ou seja, às famílias que são atendidas por estes Conselhos Tutelares. Por isso se faz necessário trazer à luz que o candidato a conselheiro tutelar tenha consigo capacidades éticas e políticas para o exercício da função de Conselheiro Tutelar e até mais que isso, deve ter o compromisso de lutar incessantemente para garantir que a Doutrina de Proteção Integral seja realmente efetivada.

Deve-se compreender que são essas normas e costumes do senso comum por parte dos profissionais, dentre os quais presenciou-se, que muitas vezes se enraízam a questão do trabalho infantil, da violência nas escolas, nas famílias entre outros, pois não há embasamento para que tais situações comecem a ser modificadas.

Buscou-se também através das entrevistas conhecer como os conselheiros tutelares atribuem a visão que a sociedade e a demanda atendida por

eles tem sobre a atuação deste órgão de proteção, onde os entrevistados relataram o que segue:

CT - C “Que o problema não é do conselheiro, que pegamos no pé, que o ECA não presta pra nada, por isso não sou a favor deles votarem, porque senão eles colocam pessoas que não pegam no pé.”

CT - E “Acho uma visão totalmente equivocada, veem o Conselho Tutelar como um órgão de repressão, a sociedade não sabe o que o Conselho faz.”

Em análise aos referidos julgamentos, verifica-se primeiramente que, segundo os conselheiros, a própria população, atendida por eles, desconhece completamente a função de proteção e garantia de direitos deste órgão estabelecido pelo ECA há pouco mais de vinte e um anos.

Tal situação revela que os próprios membros do Conselho Tutelar que deveriam ser escolhidos pela sociedade para representá-la possuem com essa uma relação de indiferença e não reconhecimento da cidadania dos moradores do município.

Então, aqueles a quem o Conselho Tutelar deve trabalhar diretamente ligados e que devem ser os fiscalizadores do serviço prestado encontram-se extremamente distantes e sem diálogo.

CT-I: “As pessoas acham que nós somos obrigados a tirar os ‘moleques’ da rua, mas isso é trabalho dos pais. As pessoas confundem nosso trabalho com o da polícia.”

CT-F: “A população menos entendida acha que o CT só é pra tirar filhos dos outros, mas as entidades, de uma maneira geral, e a promotoria entende e respeita o nosso trabalho, sempre buscam nossas orientações antes de tomar decisões.”

Sendo assim, as famílias atendidas pelo Conselho Tutelar acabam tendo um sentimento de rejeição ao trabalho deste órgão, justamente pela maneira com que são atendidas, pela imposição de valores e ideias ou pela falta de esclarecimento, uma vez que ao longo da história, como já apresentado neste trabalho, os órgãos públicos eram lugares ruins e punitivos que separava crianças e os adolescentes de suas famílias e impunham suas regras.

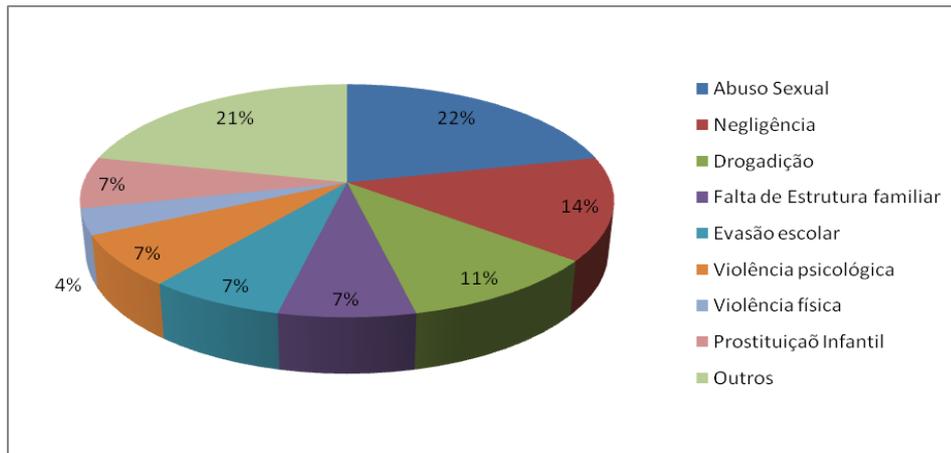
O Conselho Tutelar órgão que deveria ser espaço de garantia de direitos e, portanto, um local reconhecido pela sociedade como agradável e importante, acaba sendo designado como mais um agente violador de direitos, o qual não possui uma relação de respeito com todos os cidadãos, que devido a isso, evitam o contato com este órgão.

Verifica-se ainda por meio da presente pesquisa, que o Conselho Tutelar tem transmitido uma imagem de que é um órgão fiscalizador de comportamentos e, portanto, os conselheiros tutelares são pessoas mais capacitadas e superiores aos demais cidadãos o que leva a uma cultura onde, além de concebê-lo como um local ruim, aonde ninguém quer ir, faz com que moradores entendam que só os conselheiros tutelares são capazes de resolver conflitos familiares.

Esse olhar de senso comum é o que a maioria da sociedade tem sobre o Conselho Tutelar por falta de conhecimento sobre a função do mesmo, já que estes não realizam meio de divulgação sobre qual é realmente o seu papel, a quem atende, quais são suas atribuições, quem pode ser um conselheiro tutelar, entre outras informações que deveriam ser trabalhadas tanto pelos Conselhos quanto por toda a rede de proteção à criança e ao adolescente do município.

Outro questionamento foi feito aos conselheiros tutelares a fim de compreender quais as três violações de direito que consideram mais graves, onde as mais citadas foram o abuso sexual com 22% de indicações, a negligência por parte dos familiares com 14%, seguida da drogradição com 11% como representa o gráfico 11 na pagina a seguir.

GRÁFICO 11 - Violações de Direitos mais Graves



Fonte: Entrevista. Elaborado pelas Autoras. 2011.

Somando as violações que, na visão dos conselheiros, partem da família: a negligência, a “falta de estrutura familiar” e a evasão escolar, verifica-se um percentual de 28%, ou seja, parte significativa da violência sofrida por crianças e adolescentes e considerada grave pelos conselheiros, acontecem no contexto familiar.

Desconsideram assim que quando uma criança ou adolescente é encaminhada ao Conselho Tutelar ou procura espontaneamente este serviço, esta é apenas mais um indicador de que o seu contexto familiar traz outras violações de direitos e precisa de um atendimento em sua totalidade:

As dificuldades de sobrevivência para uma significativa parcela da população são um contraponto aos direitos assegurados, o que toca também às crianças e adolescentes.

[...]

A exclusão social abala a estrutura das famílias, o que gera reações violentas ou mesmo um descuido com os laços afetivos ante a necessidade de se obter condições mínimas de saúde, habitação e alimentação. (JESUS, 2006, p. 113)

Diante disso destaca-se a necessidade de que o Conselho Tutelar busque conhecer profundamente a realidade dos seus usuários, e que não limite sua ação a um atendimento focalizado somente na criança ou adolescente, mas que

compreenda que toda a família precisa de atendimento e assim tome as devidas providências não se esquecendo de realizar o monitoramento.

Entretanto um dado que chama a atenção é o percentual de conselheiros que entendem a violência física e a violência psicológica como graves o que é de 7% para cada uma delas. Este dado revela que uma concepção arcaica e infundada de que o “bater” é algo educativo. Assim como, o chamar a atenção através de gritos e palavras de baixo calão também é considerado como parte do processo educacional.

No entanto não se encontra entre as violações mais graves, de acordo com os conselheiros, a ausência de vagas escolares, a falta de serviços e programas socioeducativos, ou ainda a necessidade de leitos hospitalares.

Mais uma vez é claro uma visão culpabilizadora da família, onde esta é entendida como principal violadora de direitos infanto-juvenis, mas quando a ausência é por parte do poder público esta não é reconhecida como grave.

Mais um importante questionamento feito foi se os Conselhos Tutelares já fizeram alguma denúncia contra a Prefeitura Municipal ou qualquer outra entidade, onde apenas 11%, ou seja, um Conselho Tutelar revelou já ter feito alguma denúncia: CT-F: “Sim, várias, contra creches e escolas”.

Mais uma vez depara-se com uma realidade obscura e estigmatizante, onde famílias recebem os olhares mais culpabilizadores e são acusadas por não respeitarem seus filhos, recebendo denominações como “com falta de estrutura” ou como aquela que “não aceita ajuda”.

Fávero (2001, p. 127-128) exorta que:

A “irresponsabilidade” de gerar e de não conseguir cuidar de um grande número de filhos é uma das faces visíveis dessa realidade no meio social – onde inclui-se a rede de serviços à qual recorrem, que muitas vezes deixa submersa a falta de acesso a condições dignas de vida e a um ambiente familiar acolhedor.[...] Considerando que em geral não tiveram e não têm proteção e segurança, econômica e afetiva, como oferecê-las aos filhos? Superar essa “rede” complexa de empecilhos para sobreviver, cuidar de si e cuidar deles, atendendo-os nas suas necessidades, acaba tornando-se um “ato de heroísmo” (portanto, de uma suposta força e resistência situada no plano individual), decorrente de eventuais suportes familiares e sociais “em contradição” e a fatores que somente a desconstrução da história de vida e da subjetividade de cada um poderia trazer outros elementos explicativos.

Dessa forma o Conselho Tutelar, órgão de proteção criado pela Doutrina da Proteção Integral passa a atuar como uma organização de repressão e punição que continua a exigir mudanças nos padrões sociais de vida das famílias sem, no entanto, oferecer meios e oportunidade de reflexões e escolhas que levem ao fortalecimento familiar e individual de membro da família.

Quanto aos meios que propiciem novos conhecimentos, os conselheiros tutelares quando questionados a respeito de participarem ou não de capacitação específica durante o exercício de sua função e a frequência com que essas ocorrem, todos os entrevistados versaram já ter participado de algum momento de troca de conhecimento: C.T – C: “Sim, três, sendo em 2009, 2010 e 2011”; C.T- A: “Vários, duas vezes por ano”; C.T- F: “Sim, uma por ano” e C.T- I: “Já, uma por ano”.

Nota-se assim, que a capacitação oferecida para os conselheiros é superficial, pois deveriam ser espaços de reflexão e troca de experiência, no entanto não conseguem gerar mudanças no cotidiano profissional, visto que os mesmos relatam nas entrevistas que as capacitações são realizadas de uma a duas vezes por ano.

Então, a necessidade de uma capacitação contínua para todos os que atuam tanto no Conselho Tutelar, não somente sobre as atribuições destes estabelecidas pelo ECA, mas sobre os demais assuntos que circundam a demanda atendida por este órgão, bem como, aos demais espaços de atendimento à criança e ao adolescente.

Cabe salientar além de propiciar maior conhecimento e troca de experiência, quando todos os órgãos de atendimento ao público infantojuvenil vivenciam o mesmo processo de aprendizagem, passam a utilizar a mesma linguagem e a trabalhar de forma articulada construindo assim um real Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

Mais que capacitar, é essencial o compromisso com esse trabalho e conhecimento crítico para que valores e costumes subjetivos não interfiram na luta pela garantia dos direitos infanto-juvenis. Esses requisitos devem ser os norteadores do processo de escolha dos conselheiros tutelares em todos os locais.

Portanto pode-se afirmar que ao decorrer dessa análise feita nos Conselhos tutelares dos municípios de Pequeno Porte 2 da Alta Sorocabana do estado de São Paulo, constata-se que ainda há vestígios de atuações baseadas na Doutrina de Situação Irregular, respondendo ao questionamento que fez com que nascesse esse estudo.

Mais do que constituir uma legislação modelo que defenda os direitos infantojuvenis, é extremamente importante e necessário que se construa uma nova cultura que reconheça verdadeiramente crianças e adolescente como cidadãos em desenvolvimento, onde o Estado assuma sua responsabilidade e proporcione mecanismos que possibilitem uma alteração significativa na realidade das famílias brasileiras, para que essas proporcionem um desenvolvimento adequado à crianças e adolescentes.

Todavia é insuficiente apenas identificar e apresentar críticas aos Conselhos Tutelares analisados, faz-se necessário também apresentar e analisar os avanços e conquistas desses órgãos como será feito no item a seguir.

#### **4.4 A Presença da Doutrina da Proteção Integral**

A pesquisa realizada apresentou nos itens anteriores o perfil dos Conselhos e Conselheiros Tutelares e como se dá o seu funcionamento. Diante disso prova-se que, embora o Estatuto da Criança e do Adolescente, lei que estabelece e regulamenta os direitos das crianças e adolescentes brasileiros, tenha completado seus vinte e um anos, muito ainda se deve avançar, principalmente no que se refere ao Conselho Tutelar.

Contudo não se pode deixar de ressaltar os progressos e vitórias alcançados ao longo deste período, conquistas que são fruto da luta de cidadãos verdadeiramente comprometidos e responsáveis com o futuro de um país que é construído nos terrenos do presente.

Sendo assim, este item visa destacar as posturas éticas e compromissadas constatadas nos conselheiros tutelares dos municípios de Pequeno

Porte 2 da Alta Sorocabana do estado de São Paulo, as quais são sinais de que a Doutrina da Proteção Integral está deixando de figurar apenas nos documentos para transformar-se em realidade onde realmente é o seu lugar: na sociedade.

Primeiramente considera-se importante lembrar que dos profissionais entrevistados, 89% revelaram ter escolhido exercer a função de conselheiro tutelar por se identificarem com o tipo de trabalho a ser desenvolvido e a demanda atendida.

Mesmo que não se possa desconsiderar outros fatores como a flexibilidade de horário e a remuneração, estes profissionais escolheram o objeto de seu trabalho por ser algo que os cativou e os motiva no dia a dia a desenvolver uma prática que objetiva uma mudança positiva nos padrões sociais e na realidade de tantas famílias, crianças e adolescentes.

Embora tenha sido constatada a presença de resquícios da Doutrina da Situação Irregular em todos os municípios também se encontrou ideias e ações fundamentadas na Doutrina da Proteção Integral quando, por exemplo, o entrevistado do CT-C revela sua concepção quando questionado sobre a redução da maioria penal: “Sou contra, não é a maioria penal que deve ser discutida e sim um trabalho para mudar o cenário de violência. Não tem nenhum tipo de ganho, só aumenta o número de pessoas presas”.

A presente entrevista revela uma visão crítica acerca da realidade, onde entende-se que ações pontuais e a curto prazo não solucionam os conflitos enfrentados pela sociedade, mas sim que estes devem ser trabalhados desde as suas raízes.

As medidas socioeducativas estabelecidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente devem ter natureza pedagógica e não punitiva, uma vez que são mecanismos que propiciem uma reflexão e aprendizagem do adolescente e contribuam para que assumam novas posturas.

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE (2006, p. 23) “E é o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medida socioeducativa”

Trata-se de um aparelho que deve articular-se nos níveis municipal, estadual e distrital, criado para nortear o atendimento e orientar a inserção do adolescente em conflito com a lei no meio social. De acordo com o SINASE (2006, p. 51):

O adolescente deve ser alvo de um conjunto de ações socioeducativas que contribua na sua formação, de modo que venha a ser um cidadão autônomo e solidário, capaz de se relacionar melhor consigo mesmo, com os outros e com tudo que integra a sua circunstância e sem reincidir na prática de atos infracionais. Ele deve desenvolver a capacidade de tomar decisões fundamentais, com critérios para avaliar situações relacionadas ao interesse próprio e ao bem – comum, aprendendo com a experiência acumulada individual e social, potencializando sua competência pessoal, relacional, cognitiva e produtiva.

Assim, com vistas a reduzir até mesmo findar com o ato infracional, o que se faz necessário é a verdadeira efetivação de conjunto articulado de políticas públicas que propiciem oportunidades e uma real garantia dos direitos estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Da mesma forma demonstra pensar o CT-F ao se referir ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de internação: “Eu acho que deveria ter no município projetos que não deixem o adolescente infracionar, porque a gente percebe quando ele vai cometer o ator”.

Nota-se assim que o conselheiro identifica a responsabilidade do município em desenvolver meios que apresentem oportunidades de escolhas aos adolescentes, proporcionando assim outros caminhos. É claro que a existência apenas de projetos e serviços não é, por si só, uma garantia de que o adolescente não chegue a situação em conflito com a lei, porém é um fator importante e deve ser considerado.

Mais uma vez a presença de uma concepção crítica e que reconhece a necessidade e obrigação do Poder Público em criar mecanismos que atendam as vítimas das expressões da questão social e que tenha um olhar preventivo, cuidadoso e atento.

Em outra entrevista é observado o reconhecimento da importante função do conselheiro quando o CT-B expõe sua opinião ,quando questionado,

sobre o que é mais satisfatório na função de conselheiro tutelar: “Quando há um trabalho em rede, que a gente possa melhorar a condição de vida da criança e do adolescente com dignidade” e CT-D: “Quando há resolução de um caso e presta-se ‘ajuda’ de qualidade à população”.

Tal fato se dá devido a um olhar protetor e consciente que reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos que devem ser respeitados. Embora a palavra “ajuda” tenha um caráter assistencialista, neste caso foi empregada no sentido de trabalhar pela garantia dos direitos proporcionando um atendimento de qualidade.

Verifica-se assim, que o Conselho Tutelar tem buscado atuar embasado nas orientações e normativas que estabelecem garantias à criança e ao adolescente como determina a Resolução nº 113 do CONANDA:

Art. 3º A garantia dos direitos de crianças e adolescentes se fará através das seguintes linhas estratégicas:

I - efetivação dos instrumentos normativos próprios, especialmente da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos da Criança e do Estatuto da Criança e do Adolescente;

II - implementação e fortalecimento das instâncias públicas responsáveis por esse fim; e

III- facilitação do acesso aos mecanismos de garantia de direitos, definidos em lei.

A Resolução deixa explícito o compromisso do poder público em criar instâncias que garantam o gozo dos direitos infanto-juvenis estabelecidos pelo ECA. Embasados por essas outras resoluções, os conselheiros tutelares são agentes fiscalizadores das políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente e devem comunicar ao CMDCA quando constatar deficiências e necessidades no município.

Quanto questionados sobre o que deveria ser feito para melhorar a situações das crianças e adolescentes que vivem em seu município os conselheiros tutelares identificaram rapidamente inúmeras necessidades:

CT-A: “Acredito que tem que fazer um trabalho constante com a família, a criança e o adolescente”.

CT-F: “Criação de projetos voltados para a família; projeto para os adolescentes em eminência de infracionar; e mais vagas no mercado de trabalho para adolescentes”.

CT-G: “As pessoas no poder precisam melhorar o olhar pra causa da criança e do adolescente”.

Por meio dessas respostas notamos que os Conselhos Tutelares reconhecem e acreditam na efetividade de ações contínuas e de cunho preventivo que impeçam que ocorra a violação de algum direito, bem como, identificam a necessidade de uma mudança na postura daqueles que estão na direção do poder público.

Da mesma forma, outros conselheiros apontaram a necessidade de programas e serviços que atendam com efetividade as situações onde os direitos já foram violados, enfatizando a importância do trabalho com a família, com a comunidade e com o adolescente rompendo com a medida socioeducativa para que o mesmo não volte a reincidir.

Também foi frisado durante as entrevistas com os conselheiros a necessidade de cursos de qualificação profissional e mecanismos que possibilitem e favoreçam a inserção do adolescente no mercado de trabalho:

CT-B: “Nosso município tem uma rede muito boa para as crianças e os adolescentes, temos o Espaço Cidadão; onde temos informática, balé, pintura, ginástica olímpica, curso de bordado, curso de cabeleireiro, a criança está sendo bem atendida temos psicólogos na escola, o que precisamos é de cursos profissionalizantes que garantam emprego”.

CT-C: “Projetos que atendessem os adolescentes que saem da Fundação Casa sem atividade e atividades profissionalizantes”.

CT-D: “Realização de um trabalho afetivo de prevenção e tratamento ao alcoolismo e drogadição e demais políticas públicas”.

Tendo entre uma das suas atribuições a de zelar pelo cumprimento das medidas socioeducativas, o Conselho do município CT-C considera de grande necessidade um atendimento continuado aos adolescentes que deixam a Fundação Casa e retornam para o município, na maioria devendo cumprir alguma outra medida socioeducativa.

O CT-D, identifica ainda uma situação que se faz necessária em todos os municípios e merece grande atenção do poder público que é a prevenção e orientação no que se refere ao uso e tratamento contra entorpecentes, lícitos ou ilícitos.

Tal fato se dá porque o uso de entorpecentes pode ser considerado um dos fatores que contribui para a situação do ato infracional, bem como, atingi homens e mulheres, pais e mães e toda a família.

Apresentou-se no item anterior o produto dos conselheiros tutelares quando questionados sobre a visão que a sociedade possui quanto ao seu trabalho, o qual apontou um enorme distanciamento entre o Conselho Tutelar e os usuários.

Entretanto não se pode considerar que o mesmo fato ocorre em todos os municípios pesquisados como se constatou através da entrevista do CT-A:

CT-A: Atualmente estamos recebendo elogios, porque nos dirigimos às pessoas com respeito, e esse respeito nos é dado de volta, estão nos vendo como autoridades no município e desta forma está sendo mais fácil de trabalhar, apesar de muitos pais quererem deixar os seus filhos aqui como se a gente tivesse a obrigação de cuidá-los e inseri-los em alguma instituição.

O conselheiro do CT-A referiu possuir com a comunidade local uma relação de respeito, embora revele que ainda há a falta de conhecimento entre a população do verdadeiro papel do Conselho Tutelar, nota-se que a atuação deste órgão tem passado por modificações na busca pelo bom desempenho de suas funções e na construção de um diálogo contínuo.

O mesmo relatam os CT-B: “Eles têm uma visão muito boa, somos muito respeitados”; CT-D: “Respeito e credibilidade”; e CT- G: “A maioria das pessoas gostam muito, acham que a gente trabalha bem, porque sempre retornam procurando pelo mesmo conselheiro, mas sempre há os do contra”.

Constata-se assim que muitos municípios têm avançado no que tange a socialização das informações sobre o papel e funcionamento dos Conselhos Tutelares, diminuindo assim q barreira que distancia os cidadãos deste órgão criado para garantir direitos infanto-juvenis, onde a parceria com a sociedade é de extrema importância.

Enfim, a presente pesquisa possibilitou ao grupo analisar como tem sido o funcionamento dos Conselhos Tutelares, órgãos criados para intervir nas situações de violação praticadas contra crianças e adolescentes e constatar que diante de inúmeras limitações, os Conselhos Tutelares têm buscado trabalhar cotidianamente pela garantia de direitos e condições favoráveis ao desenvolvimento infanto-juvenil.

Constatou-se que a Doutrina da Situação Irregular se faz fortemente presente nestes espaços que deveriam ser de proteção e promoção, mas acabam sendo espaços de culpabilização e repressão. Foi possível perceber que os conselheiros atuam de acordo com seus valores e preocupações, fato que ora pode ter boas contribuições, ora torna-se um fator negativo.

No entanto, o desafio de desenvolver um trabalho fundamentado na ética do cuidado e no respeito àqueles que estão em situação peculiar de desenvolvimento é a cada dia maior e deve ser enfrentado tanto pelos profissionais da área, quanto pelos demais cidadãos que são os principais agentes fiscalizadores do Conselho Tutelar.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente pesquisa teve a finalidade de identificar como trabalham os Conselhos Tutelares dos municípios de Pequeno Porte 2 da Alta Sorocabana do Estado de São Paulo, órgãos criados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente para proteção e garantia dos direitos infanto-juvenis a partir da Doutrina da Proteção Integral.

Para maior legitimidade desta pesquisa, buscou-se uma fundamentação teórica através de pesquisa bibliográfica, onde foi possível conhecer verdadeiramente toda trajetória histórica da situação das crianças e adolescentes brasileiros, bem como, a maneira como sociedade e o Estado concebia essas pessoas em e suas formas de intervenção.

Através desse estudo verificou-se o quão violentadas foram as crianças ao longo da história deste país, as quais eram vistas por todos como adultos de menor tamanho e que, sendo assim, eram capazes de se autossustentar, crescerem e também de responder por todos os seus atos. O abandono dos pequenos era uma prática constante nas famílias.

Com a não efetividade das respostas apresentadas tanto pelo Estado, quando pela sociedade civil organizada à situação de risco e vulnerabilidade em que se encontravam as crianças, a sociedade brasileira passa a vislumbrar um novo caminho o que conquistou na Constituição Federal o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

Por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente foi determinado que cada município deveria criar o Conselho Tutelar para o atendimento às crianças e adolescentes que por algum motivo, não tivessem seus direitos respeitados. Este órgão passa a ser o responsável em intervir nestas situações de violação de direitos e deve atuar de forma a findá-la. Para isso este órgão deve atender a sua demanda e requisitar serviços de atendimento no seu respectivo município.

Nasce então, uma instância do Poder Público, constituída por cidadãos escolhidos pela própria sociedade que deverão defender de forma intransigente os direitos infanto-juvenis. Sendo este organismo o objeto desta pesquisa.

A presente pesquisa teve como objetivo analisar o exercício das atribuições dos Conselhos Tutelares, verificando se estes atuam fundamentados na Doutrina da Proteção Integral ou se ainda denotam vestígios da Situação Irregular. Buscou-se ainda apresentar o perfil destes órgãos e dos conselheiros construindo assim uma pesquisa científica com propostas que contribuam para uma melhor atuação dos Conselhos Tutelares e seja também um mecanismo para que o Poder Executivo reconheça a importância destes órgãos.

Na elaboração do presente trabalho, as hipóteses levantadas foram as de que o Poder Executivo não cumpre com seu dever de garantir condições mínimas para instalação material dos Conselhos Tutelares, bem como, não oferece capacitação para os conselheiros; que o Conselho Tutelar não teria conquistado o rompimento com a Doutrina da Situação Irregular e permanece realizando práticas distintas da Doutrina da Proteção Integral; e por último, de que a não exigência da

graduação em área específica como requisito para tornar-se conselheiro tutelar acarreta em uma prática, muitas vezes, baseada em valores e conceitos subjetivos e do senso comum.

Diante disso, buscou-se através da pesquisa quantitativa de cunho qualitativo verificar a veracidade destas hipóteses, onde se constatou que, embora 56% dos conselheiros entrevistados julgaram ser boas as condições para o desenvolvimento do trabalho e atendimento à população, tem-se um número significativo de Conselhos Tutelares que ainda hoje, vinte e um anos após a promulgação do ECA e determinação de criação dos Conselhos, não possuem um local adequado de trabalho.

Trata-se de um percentual de 44% dos Conselhos Tutelares visitados que não se encontram com instalações adequadas para o atendimento de crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados e para o desenvolvimento de outras atividades como visitas domiciliares e elaboração de relatórios.

Essa realidade demonstra a falta de compromisso do Poder Executivo que não prioriza o atendimento à criança e ao adolescente, violando assim, um dos direitos estabelecido pelo ECA. Notou-se, entretanto que, no que tange a capacitação para o Conselho Tutelar, todos os conselheiros entrevistados relataram ter participado de alguma capacitação específica para a função.

Já quanto a hipótese de que o Conselho Tutelar não teria conquistado o rompimento com a Doutrina da Situação Irregular e permanece realizando práticas distintas da Doutrina da Proteção Integral verificou-se através deste trabalho científico que, embora criado com bases em uma doutrina garantista, o trabalho desenvolvido pelos conselheiros tutelares possui características da Doutrina da Situação Irregular.

São cidadãos escolhidos pela sociedade para cuidar pela garantia dos direitos infanto-juvenis, mas que, no entanto, possuem uma concepção assistencialista do seu trabalho, pois acreditam estarem “ajudando” crianças, adolescentes e suas famílias, e não garantindo direitos que são deles e deveriam ser respeitados por todos.

Diferente do que apresentado como hipótese, observou-se também que a exigência do Ensino Superior para atuação do conselheiro tutelar não implica

necessariamente em uma prática compromissada e efetiva, uma vez que 67% dos conselheiros possuem Ensino Superior completo, porém denotam uma postura distante da Doutrina da Proteção Integral, fundamentada em valores pessoais e do senso comum. Não se pode negar que a graduação contribui para uma visão ampla e crítica acerca da realidade, porém ela é um dos fatores e não o único.

Identificou-se ainda, ao longo da pesquisa de campo, a ausência de um olhar crítico sobre a realidade o que leva os conselheiros a desenvolverem uma prática de acordo com o senso comum e repleta de valores pessoais. Outro fator explícito na pesquisa refere-se ao fato de que os conselheiros atribuem a causa da violação de direito e/ou o seu não rompimento a uma escolha da própria família e indivíduos, como se estes não saíssem da situação de risco por vontade própria, desconsiderando uma série de determinantes sociais, econômicos e culturais.

Em inúmeros momentos foi possível constatar que os próprios Conselhos Tutelares não conhecem o Estatuto da Criança e do Adolescente e, portanto, além de discordarem de alguns itens, não reconhecem a criança e o adolescente como cidadãos que estão em desenvolvimento, o que os difere da população adulta. Tais fatos ficaram evidentes através das razões que levam alguns conselheiros a acreditar que a redução da maioridade penal ou o trabalho infantojuvenil podem ser soluções para uma mudança positiva nos padrões sociais.

Pensar que ainda hoje a Doutrina da Situação Irregular se faz presente na sociedade e o que é mais grave, nos Conselhos Tutelares é algo inadmissível. É inaceitável que pessoas critiquem o Estatuto da Criança e do Adolescente por entender que este é uma legislação que está longe de se tornar uma prática no Brasil, pois é uma lei avançada demais para um país tão atrasado e que, portanto, deveria passar por algumas alterações.

Importa dizer aqui que o estabelecimento de lei é fruto de lutas e reivindicações e representam somente uma primeira conquista, mas o maior avanço é a sua concretização no meio social. Portanto não se tem que adaptar a lei a um país por sua conjuntura social, política ou cultural e sim usá-la como setas que norteiem uma reflexão coletiva que proporcione mudança, para que um dia ninguém mais se refira a Doutrina da Proteção Integral como uma lei distante e utópica, mas sim como uma forma do país viver e crescer.

A realização desta pesquisa acarretou na elaboração de algumas propostas que visam à contribuição para uma mudança positiva no trabalho dos Conselhos Tutelares, onde seja possível superar a visão simplista e culpabilizadora da família, que desresponsabiliza o Estado; reconhecer que as crianças e os adolescentes são cidadãos possuidores de direitos já conquistados e que é função do Conselho Tutelar lutar por sua efetivação; e ter posicionamento ético e político na fiscalização pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente que possibilite mudanças na realidade dos indivíduos que tiveram seus direitos violados.

Dessa forma apresenta-se a seguir estas propostas:

a) Organização de um grupo de estudos entre os membros do Conselho Tutelar (conselheiros e demais funcionários) com periodicidade quinzenal a fim de discutir sobre as resoluções do CONANDA, legislação e instrumentais de trabalho;

b) Requisitar ao Poder Executivo, responsável em arcar com todas as condições necessárias para o funcionamento do Conselho Tutelar, que providencie capacitação com equipe especializada para o Conselho Tutelar e também para os membros de toda a rede de proteção;

c) Manter um registro de dados e produzir um diagnóstico com vistas a conhecer melhor a demanda atendida pelo Conselho Tutelar, as causas e consequências da violação de direitos, os agentes violadores entre outras informações;

d) Instalar o SIPIA – Sistema de Informação para Infância e Adolescência – um sistema de informação onde as organizações governamentais; não-governamentais e a população em geral podem acessar. Este sistema possibilita que a comunidade faça denúncias através dele e acompanhe sua verificação;

e) Tornar conhecido entre toda a população a função do Conselho Tutelar e ações desenvolvidas para proteção da criança e do adolescente no município por meio de palestras, folhetos informativos, matérias no jornal e internet, o trabalho do Conselho Tutelar, suas competências e atribuições, bem como sua organização para atendimento ao público (horário de funcionamento, telefones, endereço);

f) Desenvolver uma articulação constante com o Conselho Municipal dos Direitos da e Criança e do Adolescente através de reuniões, apresentando propostas para atender a demanda e propiciar, junto ao CMDCA ,espaços de discussões com a comunidade, com as escolas e demais organizações sobre temas ligados à criança/adolescente, violência, drogadição, etc;

g) Reorganizar o processo de seleção dos conselheiros tutelares buscando principalmente pessoas que possuam perfil para a função e tenham conhecimento político e técnico.

As propostas apresentadas foram elaboradas a partir de uma análise crítica do resultado desta pesquisa. Busca-se com essas propostas auxiliar para construção de um processo contínuo de reflexão entre os agentes garantidores dos direitos infanto-juvenis e assim, uma reflexão coletiva de toda a sociedade que chegue às famílias, as próprias crianças e adolescentes e sociedade civil organizada e ao Poder Público.

Cabe ressaltar que os conselheiros tutelares devem ser pessoas da comunidade local que foram escolhidas para esta função. Dessa forma, verifica-se que estes fazem o movimento de reproduzir a visão da sociedade. Portanto, entende-se, de extrema necessidade que a prática dos Conselhos Tutelares passe por mudanças e que estes órgãos também se sintam incomodados com esta visão e busquem meios de provocar com que a sociedade reflita.

Destaca-se ainda que a função de conselheiro tutelar deve receber maior valorização, não somente quanto à remuneração, mas com a garantia de direitos sociais, com a construção de espaços e condições de trabalho suficientes e com o reconhecimento de suas ações.

O Conselho Tutelar e toda a equipe que o constitui tem mais do que um função, eles receberam da sociedade a missão de zelar pela garantia dos direitos de crianças e adolescentes, ou seja, de cuidar para que aqueles que darão prosseguimento ao país sejam respeitados e assim, tornem-se cidadãos comprometidos com a construção de uma nova sociedade.

Por fim ressalta-se que esta pesquisa não visa simplesmente apresentar-se como conclusiva, mas que ela seja propulsora de novas indagações e reflexões no campo da luta pela garantia dos direitos infantojuvenis, para que um dia

o Conselho Tutelar não precise mais existir, uma vez que os direitos de todas as crianças e adolescente passarão a ser devidamente respeitados.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Roberto Barbosa. **Direito da infância e da juventude**. 3. ed., atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

ANDRADE, José Eduardo de. **Conselhos tutelares: sem ou cem caminhos?** São Paulo: Veras, 2000. (Série núcleos de pesquisa ;5)

BRAGAGLIA, Mônica; LEITE, Clícia Maria. Conselho tutelar: gênese, dinâmica e tendências. Canoas/RS: ULBRA, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2010.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2010. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)>. Acesso em mar. 2011

BRASIL. **PROTOCOLO CIJ Nº 96630/10** – Pedidos de providências (ou verificatórios) – alterações legislativas - diretrizes para adequação procedimental para observância do devido processo legal, especialmente o contraditório e a ampla defesa na Infância e Juventude. Coordenadoria da Infância e da Juventude. Diário da Justiça Eletrônico - Caderno Administrativo São Paulo, Ano III - Edição 785 9.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução nº 75, de 22 de outubro de 2001** - Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências. Brasília, DF, out. 2001. Disponível em:

<<http://www.direitoshumanos.gov.br/conselho/conanda/.arqcon/.arqcon/75resol.pdf>>. Acesso em 21 abr. 2011.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006** - Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em:

<<http://www.direitoshumanos.gov.br/.arquivos/.spdca/.arqcon/113resol.pdf>>. Acesso em 21 abr. 2011.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução nº 139, de 17 de março de 2010** - Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.promenino.org.br/Ferramentas/DireitosdasCriancaseAdolescen.aspx>>. Acesso em: 21 abr. 2011.

BRASIL. **Secretaria Especial dos Direitos Humanos - Sistema Nacional de atendimento Socioeducativo – SINASE**. Brasília, 2006.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 278/09. Disponível em: <<http://acontemg.blogspot.com/2011/02/projeto-de-lei-do-senado-n-278-relatora.html>>. Acesso em 21 abr. 2011.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da Costa. **É possível mudar**. 1990. Disponível em <<http://www.abmp.org.br/textos/6.htm>>. Acesso em jul de 2011.

DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

ESTADO DE SÃO PAULO. O Conselho tutelar no estatuto da criança e do adolescente. In: **Repertório IOB de Jurisprudência**. São Paulo: n. 7, Caderno 3, abr. 2001, p. 140/145. (Publicação exclusiva.)

ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania. Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente.(CASA). Disponível no site:

<<http://www.fundacaocasa.sp.gov.br/index.php/a-fundacao>>. Acesso em 05 out. 2011.

FÁVERO, Eunice Terezinha. **Rompimento dos vínculos do pátrio poder: condicionantes socioeconômicos e familiares**. São Paulo: Veras, 2001.

FÓRUM – DCA. **A criança, o adolescente, o município: entendendo e implementando a Lei n.º 8069/90**. Brasília: Distrito Federal, 1990.

FREITAS, Marcos Cezar de (Org.) **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997.

JESUS, Mauricio Neves de. **Adolescente em conflito com a lei: prevenção e proteção integral**. Campinas: Servanda, 2006.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio Bessa. **Conselhos e Fundos do Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Malheiros, 1997.

MACHADO, Antonio Luiz Ribeiro. **Código de menores comentado**. São Paulo: Saraiva, 1986.

MACHADO, Fernando. **Manual do oficial de proteção da infância e da juventude: antigo comissário de menores**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. 2. ed., rev. São Paulo: Cortez, 2008.

SALIBA, Maurício Gonçalves. **O olho do poder: análise crítica da proposta educativa do Estatuto da criança e do adolescente**. São Paulo: UNESP, 2006.

SALVADOR, Letícia Garcia; GUIMARÃES, Liége Marcell de Oliveira; CHRISTOVAM, Marcelle Costa. **O funcionamento dos conselhos de direitos da criança e do adolescente e dos conselhos tutelares nos municípios pertencentes à vara distrital de Pirapozinho**. Presidente Prudente, 2005. 63 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Faculdades Integradas "Antônio Eufrásio de Toledo", Faculdade de Serviço Social de Presidente Prudente, 2005.

SÊDA, Edson. **A proteção integral: um relato sobre o cumprimento do novo direito da criança e do adolescente na América Latina**. 4. ed. ampl. Campinas: ADÊS, 1996.

\_\_\_\_\_, Edson. **XYZ do Conselho Tutelar**. São Paulo: Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, 1997.

SILVA, Cátia Aida. **Participação e políticas públicas: os conselhos tutelares da criança em São Paulo**. São Paulo: Humanitas, FFLCH-USP, FAPESP, 2003.

SOUZA, Jadir Cirqueira de. A **efetividade dos direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: Pillares, 2008.

SOUZA, Sérgio Augusto Guedes Pereira de. **Os direitos da criança e os direitos humanos**. Porto Alegre: Fabris, 2001.

THOMAZINE, Waldemar. **O adolescente e o novo direito**. São Paulo: LTr, 2008.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Estatuto da criança e do adolescente comentado: doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

UNICEF. **Conselho tutelar: o que é**. Brasília: UNICEF; Rio de Janeiro: CECIP, 1995. (O município em defesa da infância e da adolescência; 3).

## **ANEXO A – Entrevista –**

### **I – Perfil geral dos conselheiros tutelares**

- 1) Qual sua formação escolar?
- 2) Qual sua renda atual?
- 3) Desenvolve outro trabalho além de conselheiro tutelar (formal ou informal)?
- 4) Há quanto tempo é conselheiro tutelar?
- 5) Qual era sua profissão antes de ser conselheiro tutelar?
- 6) O que o levou a ser conselheiro tutelar (salário, horário de trabalho, identificação)?
- 7) Da função de conselheiro tutelar, o que você considera mais satisfatório?
- 8) E o que acha que é mais difícil?

### **II - Sobre o funcionamento dos Conselhos Tutelares**

- 1) Em que ano foi sancionada a lei de criação do Conselho Tutelar deste município?
- 2) Este Conselho é composto por quantos membros?
- 3) Qual horário de funcionamento?
- 4) Este Conselho adota algum tipo de plantão para atendimento à população?
- 5) O espaço físico é adequado para o trabalho? Porquê?
- 6) Quais os requisitos para candidatura de membros deste Conselho Tutelar?
- 7) A quem foi aberta a possibilidade de votar no processo de escolha dos conselheiros tutelares?
- 8) Durante o processo de escolha houve fiscalização do Ministério Público?
- 9) Houve alguma capacitação antes de assumirem a função? Quem ofereceu? Sobre o que?

- 10) Durante o exercício das funções de conselheiro tutelar, você já fez algum curso de capacitação específico para o Conselho Tutelar? Frequência?
- 11) Há outros funcionários além dos conselheiros tutelares? Se sim, eles também fazem capacitação?
- 12) Como é a relação entre o Conselho Tutelar e o CMDCA?
- 13) Há diálogo com o Poder Judiciário?
- 14) E com o Ministério Público?

### **III - Conceitos dos conselheiros tutelares**

- 1) Dentre todas as violações de direitos, quais as três situações que você considera mais grave?
- 2) Como você vê o adolescente que está cumprindo medida socioeducativa de internação?
- 3) O que você acha sobre a criança ou adolescente que trabalha para ajudar nas despesas da família?
- 4) Qual sua opinião sobre a redução da maioridade penal?
- 5) Em sua opinião qual é a visão que as pessoas atendidas pelo C.T demonstram ter sobre os membros do Conselho Tutelar ao qual você pertence?
- 6) O que você acha que pode ser feito para melhorar a situação das crianças e adolescentes do seu município?
- 7) Como você define a atenção que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário destinam a causa da criança e do adolescente no município?
- 8) Já fez alguma denúncia contra a Prefeitura Municipal ou outra entidade?
- 9) No município há uma rede de proteção a criança ou adolescente? Se sim, qual a participação do Conselho Tutelar?
- 10) Qual a maior dificuldade nas ações desenvolvidas que envolvem outras organizações (escolas, PSF, etc.)?
- 11) As pessoas costumam procurar o Conselho Tutelar solicitando serviços que não são de sua competência? Que tipo de serviço?

- 12) No caso de resposta positiva, o que feito com as pessoas que solicitam algum serviço que não é de competência do Conselho Tutelar?
- 13) Dentre as atribuições do Conselho Tutelar, uma delas é auxiliar o Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária. Diante disso como ocorre isto neste município?
- 14) Qual sua avaliação sobre o Conselho Tutelar em que você atua?