



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE MESTRADO

TAIS AMBROSI OLIVEIRA

**CONSELHO TUTELAR E POLÍTICAS PÚBLICAS:
UMA ANÁLISE DAS REINCIDÊNCIAS NO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO
ALMEIDA-BA**

Cachoeira – BA

2015

TAIS AMBROSI OLIVEIRA

**CONSELHO TUTELAR E POLÍTICAS PÚBLICAS:
UMA ANÁLISE DAS REINCIDÊNCIAS NO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO
ALMEIDA-BA**

Dissertação submetida ao colegiado do Programa de Pós-Graduação, nível Mestrado Stricto Sensu, em Ciências Sociais: Cultura, Desigualdades e Desenvolvimento da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito para obtenção do grau de mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Mauricio Ferreira Silva

Cachoeira – BA

2015

TAÍS AMBROSI OLIVEIRA

**CONSELHO TUTELAR E POLÍTICAS PÚBLICAS:
UMA ANÁLISE DAS REINCIDÊNCIAS NO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO
ALMEIDA-BA**

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Mauricio Ferreira Silva (orientador)
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Prof. Dr. Diogo Valença
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Prof^a. Dr^a. Heleni Duarte Dantas de Ávila
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Cachoeira – BA

2015

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter me concedido forças para vencer mais esta etapa e encerrar este importante ciclo da minha vida.

À minha mãe Maria José e meu pai Manoel Antonio, pelo apoio incondicional, estando sempre ao meu lado em cada momento desta trajetória.

A minhas irmãs Joice e Aline por serem minhas amigas e cúmplices.

Ao meu esposo Marcelino e minha filha Mallu pelo companheirismo e solidariedade.

Agradeço a minha família e amigos pelo apoio e compreensão durante todo o período de ausências.

Agradeço a FAPESB – Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado da Bahia pelo apoio financeiro que muito contribuiu para o desenvolvimento deste trabalho.

A todos os professores desta renomada instituição, pela relevante contribuição para minha formação acadêmica, em especial ao meu orientador Prof. Dr. Maurício Ferreira Silva, pelas conversas, estímulos e apoio nessa jornada.

Ao Prof. Dr. Diogo Valença por ter abraçado inicialmente esse trabalho.

Aos meus colegas de Mestrado pela amizade, carinho e atenção, em especial; Taís, Adriana e Divanice.

As conselheiras tutelares Silvia Cerqueira e Ana Claudia de Jesus pelo apoio e paciência durante a pesquisa de campo.

A todas as famílias entrevistadas, pois sem elas a pesquisa não teria sido possível.

A todos vocês, minha gratidão!

“Enquanto houver uma criança ou adolescente sem as condições mínimas básicas de existência, não teremos condições de nos encarar uns aos outros com a tranquilidade dos que estão em paz com sua consciência. Vivemos hoje a situação de escândalo de negar condições de humanidade àqueles que só podem existir com o nosso amor.”

Hebert de Souza

RESUMO

A presente dissertação de mestrado aborda o direito da criança e do adolescente, tendo como foco de análise principal a efetividade do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida – BA, enquanto política pública, através das famílias atendidas e que apresentam reincidência na violação de direitos após a aplicação de medidas de proteção pelo referido órgão. Inicia-se com um breve resgate da história, das leis e políticas públicas voltadas para a infância e adolescência no Brasil até a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente; prossegue com a investigação da criação do Conselho Tutelar e com a observação dos dados quantitativos referentes aos atendimentos realizados pelo órgão no município pesquisado entre os anos de 2008 a 2012, com uma breve descrição dos tipos de violação mais frequentes no município; posteriormente, com a constatação que algumas famílias reincidiam após a atuação do Conselho Tutelar analisaremos a atuação do órgão através da tabulação de questionários aplicados a quarenta famílias. A partir desse estudo, constatamos que a reincidência em violações de direitos contra crianças e adolescentes não ocorre em um único plano: a família. O Estado, por sua vez, não garante o mínimo que possibilite atender às necessidades básicas dos cidadãos, que também não tem garantidos os direitos de cidadania. Nesse cenário, se insere o Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente, como um órgão autônomo, criado pela sociedade para zelar pelos direitos infanto-juvenis, todas as vezes, que estes direitos estiverem sendo ameaçados ou violados. Todavia, observa-se um número significativo de crianças e adolescentes revitimizados. Dessa forma, neste estudo propomos a realização de uma análise da efetividade do Conselho Tutelar enquanto política pública de proteção à criança e ao adolescente. Neste estudo não oferecemos respostas prontas para o problema da reincidência no município pesquisado, destarte contribuimos com indicadores, para a ação política do Conselho Tutelar, que facilitem a compreensão da problemática da reincidência.

Palavras Chaves: Direitos da Criança e do Adolescente. Estado e Sociedade. Conselho Tutelar e Medidas de Proteção. Sistema de Garantias de Direitos.

ABSTRACT

This master's thesis deals with the right of children and adolescents, focusing on the main analysis the effectiveness of the Guardian Council of Almeida Conceição - BA, as a public policy through of the families and who relapse in violation of rights after application of protective measures by that body. It begins with a brief review of the history, laws and public policies aimed at children and adolescents in Brazil until the creation of the Children and Adolescents; continues to research the creation of the Child Protection Agency and the observation of quantitative data relating to services performed by the organ in the municipality studied between the years 2008-2012, with a brief description of the most common types of violation in the municipality; later, with the realization that some families returned, after the action of the Guardian Council will analyze the agency's performance through questionnaires tab applied to forty families. From this study, we found that recidivism in rights violations against children and adolescents does not occur on a single plane: the family. The state, in turn, does not guarantee the minimum that enables meet the basic needs of citizens, which also has not guaranteed citizenship rights. In this scenario, you insert the Guardianship Council for Children and Adolescents, as an autonomous body, created by society to look after the children and youth rights, every time that these rights are being threatened or violated. However, there is a significant number of children and teenagers revitimizados. Thus, in this study we propose to carry out an analysis of the effectiveness of the Guardian Council as a public policy protection for children and adolescents. This study did not offer ready-made answers to the problem of recidivism in the municipality researched Thus contributed indicators for the political action of the Guardian Council, which facilitate the understanding of recidivism problem.

Key Words: Rights of Children and Adolescents. State and Society. Council Guardianship and Protective Measures. Rights Guarantees System

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CA – Conceição do Almeida

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CRAS – Centro de Referência em Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado em Assistência Social

CT – Conselho Tutelar

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FIA – Fundo da Infância e Adolescência

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MP – Ministério Público

PAIF – Proteção e Atendimento Integral a Famílias

PC – Polícia Civil

PIB – Produto Interno Bruto

PM – Polícia Militar

SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais

SGD – Sistema de Garantia de Direitos

SMDS – Secretaria Municipal de desenvolvimento Social

SMS – Secretaria Municipal de Saúde

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Categorias de violações de direitos-----	60
Tabela 02 – Atendimentos realizados pelo CT de Conceição do Almeida-BA-----	62

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 01 – Comparativo entre o Código de Menores e o ECA-----	40
Quadro 02 – Sistema de Garantias de Direitos (eixos, objetivos e atores políticos e sociais)---- -----	48
Quadro 03 – Avaliação do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida pelas famílias reincidentes.-----	78

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa de localização de Conceição do Almeida-----	20
Figura 02 – Foto da Roda dos Expostos-----	25
Figura 03: Gráfico 01 – Evolução de implantação dos Conselhos Tutelares-----	57
Figura 04: Gráfico 02 – Atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar-----	60
Figura 05: Gráfico 03 – Reincidências em 2009-----	71
Figura 06: Gráfico 04 – Reincidências em 2010-----	72
Figura 07: Gráfico 05 – Reincidências em 2011-----	73
Figura 08: Gráfico 06 – Reincidências em 2012-----	75

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
I TEMA.....	13
II PROBLEMATIZAÇÃO DO TEMA.....	14
III OBJETIVOS.....	16
IV PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	16
V UNIVERSO DA PESQUISA.....	19
VI ORGANIZAÇÃO DOS CAPÍTULOS.....	22
CAPÍTULO 1 - A CRIAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES NO BRASIL: HISTÓRICO, LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....	23
1.1- Principais paradigmas de proteção de crianças e adolescentes no Brasil.....	23
1.2- Estatuto da Criança e do Adolescente: conquistas e desafios.....	39
CAPÍTULO 2 – CONSELHOS TUTELARES: NA LUTA PELA GARANTIA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....	47
2.1- Criação, composição e estruturação dos Conselhos Tutelares.....	50
2.2- Atribuições e competências dos Conselhos Tutelares.....	53
2.3- A implantação dos Conselhos Tutelares no Estado da Bahia.....	56
2.4- Criação e implantação do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida.....	59
2.5- Tipificação e análise dos dados quantitativos do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA entre os anos de 2008 a 2012.....	59
CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO ALMEIDA-BA.....	71
3.1- As reincidências.....	72
3.2- A visão das famílias reincidentes sobre a atuação do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-Ba.....	77
3.3- O papel do Estado.....	84
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	88
REFERÊNCIAS.....	90
ANEXOS	

INTRODUÇÃO

I - O tema da pesquisa

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (ARTIGO 4 – ECA).

O conceito de infância mudou consideravelmente no decorrer da história universal. Esta tênue fase da vida teve diversas definições atribuídas a ela, em diferentes períodos e nas diferentes culturas. Desta forma, as medidas adotadas em relação a este grupo populacional também assumiram vários aspectos. O historiador Philippe Ariés (1981), aponta que, o conceito de adolescência surgiu no século XX, denominado como o “século da adolescência”.

A Constituição Federal de 1988 definiu em seu Art. 227, a prioridade absoluta à criança e ao adolescente. O Estatuto da Criança e do Adolescente configura-se como a lei responsável pela transição da doutrina da “situação irregular” pela doutrina da proteção social ou “promoção de direitos”. Criado no Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), o Conselho Tutelar é um “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (Art. 131).

Em teoria, os Conselhos Tutelares se apresentam como uma forma de consecução prática do Estatuto da Criança e do Adolescente nos municípios brasileiros. O poder público local precisa promover essa realidade, com mecanismos que não permitam retroceder na afirmação da garantia dos direitos, enquanto função pública essencial para promover o desenvolvimento local, e o exercício da cidadania dos munícipes. No âmbito local, a eficácia do trabalho do CT, garante para crianças e adolescentes, o acesso à educação, à saúde, e no reconhecimento e reinvidicação de outros direitos elementares.

Este trabalho se apresenta de grande relevância, uma vez que, contribui para o desenvolvimento, ao passo que aponta para o processo de expansão de liberdades reais, principalmente sociais, conforme as ideias de Amartya Sen (2000). Já que analisar a efetividade do Conselho Tutelar nas violações de direitos infanto-juvenis, pode libertar este público de carências sociais, deixando-os menos indefesos na violação de outros tipos de liberdade e conseqüentemente na contramão do desenvolvimento socioeconômico.

Diante desse contexto ora apresentado, é notável a possibilidade deste estudo na cidade de Conceição do Almeida-BA, sobretudo por ser um tema pouco estudado no campo das Ciências Sociais, e de grande relevância, já que os Conselhos Tutelares possuem um papel fundamental na sociedade brasileira. Este trabalho justifica-se também, pela possibilidade de sinalizar as lacunas que promovem a reincidência e propor mudanças no Sistema de Garantia de Direitos do município pesquisado, bem como a adequação e/ou criação de políticas públicas pertinentes à garantia dos direitos infanto-juvenis.

II - Problematização do tema

O objeto de estudo do presente trabalho localiza-se no campo da garantia do direito da criança e do adolescente. A escolha da temática situa-se na perspectiva de consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA como um campo de ampliação de direitos sociais. Seu foco de análise é a investigação do papel social do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA¹, na efetividade dos direitos infanto-juvenis, enquanto política pública.

Destarte, na busca por essa perquirição, faz-se necessário pensar: qual o papel social do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA, na efetividade dos direitos da criança e do adolescente? A partir deste questionamento, serão delineados os caminhos para a constituição deste processo de investigação.

A proposta de análise deste trabalho advém da dinâmica contraditória existente entre a lei e a garantia do direito observada, em primeiro lugar, na violação de direitos contra crianças e adolescentes e, em segundo lugar, nas reincidências destas violações, notificadas pelo Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente de Conceição do Almeida-BA.

Pode-se citar como exemplos de tal contradição o fato de a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente afirmarem 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, à profissionalização, ao lazer, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar”, ao mesmo tempo em que se observa um

¹ O município de Conceição do Almeida-BA fica localizado no Recôncavo Sul da Bahia, a uma distância de 160 km da capital (Salvador).

elevado índice de casos de violações de direitos no Conselho Tutelar de Conceição do Almeida, e, o outro fator relevante, o número de casos de reincidência².

Desta forma, não basta a burocracia legal do Direito para a transformação da sociedade, é fundamental a sua efetivação, isto é, que as pessoas possam usufruir dos direitos, e que estes gerem resultados em suas vidas. Portanto, a universalização dos direitos de cidadania remete, não apenas a comportamentos éticos e práticas democráticas nas relações entre Estado e sociedade civil, ou seja, a participação política, mas, sobretudo a sua relação com a liberdade e igualdade de condições.

Portanto, para desenvolver a problematização, objeto desse trabalho, o estudo está centrado na análise do papel social do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida, a partir das reincidências de violações de direitos.

O Conselho Tutelar apresenta-se como órgão de defesa dos direitos da criança e do adolescente, e de cumprimento do controle social do Estado. Amparados pelo ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), os conselheiros tutelares possuem a atribuição de aplicar medidas de proteção, todas as vezes que os direitos de crianças e adolescentes forem ameaçados ou infringidos, pela sociedade, pelo Estado, pelos pais ou responsáveis, ou até mesmo pela conduta do próprio adolescente. Todavia, existe um índice expressivo de casos em que as medidas de proteção aplicadas pelos Conselhos Tutelares foram descumpridas, havendo a reincidência dos casos e a advertência destes pelos conselheiros. Nestas condições, todas as vezes que pais ou responsáveis descumprem as medidas de proteção³ indicadas pelo ECA, origina-se uma nova violação de direitos.

O Conselho Tutelar do município de Conceição do Almeida-BA foi criado no ano de 2008, aproximadamente dezoito anos após a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Ressaltamos que no período de implantação do órgão, Conceição do Almeida-BA, era um dos cinco municípios que não possuíam Conselho Tutelar, dentre os quatrocentos e dezessete

² Reincidência – Nesse estudo, ocorre quando as famílias retornam ao Conselho Tutelar de Conceição do Almeida, depois que são aplicadas as medidas de proteção, pelo mesmo tipo de violação de direitos, seja por ação ou omissão.

³ Art. 101- Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: I- encaminhamento aos pais e responsáveis, mediante termo de responsabilidade; II- orientação, apoio e acompanhamento temporários; III- matrícula e frequência obrigatória em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV- inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V- requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI- inclusão em programa comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII- acolhimento institucional; VIII- inclusão em programa de acolhimento familiar; IX- colocação em família substituta.

municípios que formam o Estado Baiano. Destarte os Conselhos Tutelares são órgãos relativamente recentes na estrutura administrativa brasileira.

Através da realização prévia de uma pesquisa no Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA, pôde ser percebido um elevado índice de reincidências nos casos de violação dos direitos acastelados. Este fato aponta para uma dualidade entre o que é legalmente proposto e a efetivação desses direitos. Portanto, a problematização dessa pesquisa está centrada na análise da efetividade do papel social do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA, enquanto política pública de atendimento a crianças e adolescentes.

III - Objetivos

Tendo em vista tal problemática, a pesquisa apresentou como objetivo geral: Analisar o papel social do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA, a partir da análise das reincidências e, como objetivos específicos: 1) Pesquisar o histórico de criação dos Conselhos Tutelares, bem como o Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA; 2) Verificar o quantitativo dos atendimentos e das reincidências do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA, no período de 2008 a 2012; 3) Pesquisa de campo junto às famílias para constatação das reincidências; 4) Analisar a visão que as famílias reincidentes possuem sobre o papel do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA na efetividade dos direitos da criança e do adolescente.

Assim, por reconhecer as limitações impostas a esse tipo de pesquisa, por saber que não daremos respostas a toda a problemática que permeia essa esfera, por compreender que ela não é conclusiva apenas com esse trabalho, tomou-se alguns temas considerados imprescindíveis para o desenvolvimento estudo, sem, no entanto, querer, intencionalmente, desprezar outros.

IV - Procedimentos metodológicos

Para Rocio Kustner Castro (2006) o ensino e a pesquisa têm sentido se responderem aos problemas práticos colocados pelos agentes sociais, pelo que a comunicação universidade/sociedade torna-se essencial. Desta forma, a pesquisa pode facilitar um retorno social a estes problemas práticos colocados pelos sujeitos sociais nas suas diversas relações desenvolvidas no cotidiano.

Metodologicamente, não existe contradição, nem continuidade, entre investigação quantitativa e qualitativa, pois são de naturezas diferentes. A investigação quantitativa atua em níveis de realidade e tem como objetivo trazer à luz dados, indicadores e tendências observáveis. Já a qualitativa, por outro lado, trabalha com valores, crenças, representações, hábitos, atitudes e opiniões (Minayo & Sanches, 1993).

De acordo com Roberto Jarry Richardson (1989), o método quantitativo caracteriza-se pelo emprego da quantificação, tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento dessas através de técnicas estatísticas, desde as mais simples até as mais complexas. O referido autor pontua ainda, que este método é frequentemente aplicado nos estudos descritivos, os quais propõem investigar “o que é”, ou seja, a descobrir as características de um fenômeno como tal.

Para Antonio Astor Diehl (2004), entre os modelos de estudos quantitativos, pode-se citar os de correlação de variáveis ou descritivos (aqueles que por meio de técnicas estatísticas procuram explicar seu grau de relação e o modo como estão operando), os estudos comparativos causais (onde o pesquisador parte dos efeitos observados para descobrir seus antecedentes), e os estudos experimentais (que proporcionam meios para testar hipóteses).

Segundo Richardson (1989), na fase de planejamento deste formato de estudo, inicialmente deve-se identificar as variáveis específicas que possam ser importantes, para assim poder explicar as complexas características de um problema. O autor afirma também que embora diversos experimentos em Ciências Sociais estejam limitados pelas características dos sujeitos, pelo instrumento de avaliação empregados, fator de tempo, disposição de pessoas, o que pode implicar grave incorreção é a grande tendência dos profissionais em fazer generalizações com base nos resultados dos experimentos.

Em Tony Tripodi (1981, p. 48), enquadra estudos quantitativos-descritivos como uma categoria dentro da pesquisa. Esta categoria, ainda possui sub-divisões, ou como cita o autor, propósitos, bem como de modo geral a “verificação de hipóteses e a descrição de relações quantitativas entre variáveis especificadas”. Nestes estudos, a coleta de dados é comumente realizada por questionários e entrevistas que apresentam variáveis distintas e relevantes para a pesquisa, que em análise é geralmente apresentado por tabelas e gráficos.

A demonstração dos dados pode ser abordada conforme Marina de Andrade Marconi (1982), ao revelar que devem ser expressos com medidas numéricas. Defende ainda que técnicas quânticas de análise e tratamento dos dados apresentam melhor compreensão, mais objetivo, dinamizam o processo de relação entre variáveis. Pois, em Marconi (1982) a

pesquisa quantitativa também é apresentada como “semântica quantitativa e análise de conteúdo”, trabalhando e mensurando dados de uma base textual.

Diante o exposto, para o presente estudo, será realizada inicialmente, uma revisão bibliográfica sobre, o histórico dos direitos da Criança e do Adolescente, Políticas Públicas e o Conselho Tutelar.

A esse respeito sinaliza Antonio Carlos Gil (2007, pg. 64), que o estabelecimento desse marco teórico ou sistema conceitual é essencial para que o problema assuma o significado científico. Destarte, há uma necessidade de se consultar um material adequado à definição o sistema conceitual da pesquisa e a sua fundamentação teórica. A pesquisa bibliográfica também auxiliará na identificação do estágio em que se está o conhecimento acerca do tema investigado.

Para alcançar o objetivo ora pretendido, a abordagem quantitativa procedeu pelo levantamento do registro numérico dos casos atendidos entre os anos de 2008 a 2012 no Conselho Tutelar de Conceição do Almeida, bem como da tabulação e análise dos registros que resultaram em reincidência no período compreendido entre os anos de 2009 a 2012. Dimensionadas as reincidências de violações de direitos, a pesquisa seguiu com a abordagem quantitativa, através da aplicação de questionários estruturados com as famílias reincidentes, para analisar a percepção destas, sobre a efetividade do CT de Conceição do Almeida-BA.

A pesquisa documental permite acessar informações que já foram produzidos por terceiros e podem ser importantes no processo de pesquisa, quando não temos condições de produzir a informação desejada, seja em função do seu custo, ou do volume do empreendimento, ou quando os documentos dizem respeito a épocas ou locais aos quais não temos acesso.[...] A esta altura já deve estar claro que recorrer a documentos preexistentes não é apenas uma alternativa que visa a suprir deficiências de acesso ou de recursos. A pesquisa documental é uma fonte valiosa em si mesma, cabendo ao pesquisador reconhecer a utilidade do documento a partir das suas questões de pesquisa (PINTO E GUAZELLI, 2008, p. 78).

Sabendo-se que o universo a ser pesquisado é de 374 famílias reincidentes (que correspondem aquelas atendidas pelo CT de CA entre 2009 a 2012), a amostra considerada para a referida pesquisa foi de 40 famílias, representando aproximadamente 10 por cento do total de famílias a serem pesquisadas. Enquanto técnica de coleta de dados, o questionário fechado é bastante adequado para a obtenção das informações da atuação do órgão pesquisado.

Ressalta-se que as técnicas de pesquisa abordadas neste trabalho não são indefectíveis, e deve-se discorrer a respeito de alguns entraves, como por exemplo, a falta de motivação do interrogado, inadequada compreensão dos questionamentos, fornecimento de respostas falsas, dentre outras. Essas desventuras podem de certo modo, intervir na qualidade das técnicas, mas, o esforço do pesquisador deve seguir a objetividade da pesquisa e o fato dessas técnicas serem mais flexíveis, possibilita que muitas dessas dificuldades como aponta Gil (op. Cit.) possam ser contornadas.

Nesse contexto, configuraram-se como estratégias de investigação desse estudo, a pesquisa documental, a coleta de dados quantitativos e a aplicação de questionários, as quais poderão contribuir para a elucidação da problemática elencada nesse trabalho.

V - Caracterização do Município

A proposta deste trabalho, portanto, focaliza o município de Conceição do Almeida, que está localizado a uma distância de 160 km de Salvador/BA. O município ocupa uma área territorial de aproximadamente 282 km². Nesta pesquisa utilizaremos a divisão estabelecida pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI 2003), que divide a Bahia em quinze regiões administrativas e insere o município de Conceição do Almeida juntamente com mais trinta e dois municípios na região do Recôncavo Sul. Este município possui uma população de 17.870 habitantes (IBGE 2010). A área do município de Conceição do Almeida é representada por 0,0499% do Estado; 0,0181% da Região Nordeste; e 0,0033% de todo o território brasileiro.

O município de Conceição do Almeida limita-se ao norte com os municípios de Sapeaçu e Cruz das Almas, a leste com os municípios de São Felipe e Dom Macedo Costa, ao sul com os municípios de Santo Antônio de Jesus e Varzedo e a oeste com o município de Castro Alves. É cortado no sentido Norte/Sul por uma das principais rodovias federais do Brasil, a BR 101 por cerca de 30 Km.

No que tange as características físicas, o município de Conceição do Almeida/BA está localizado no Planalto Costeiro baiano, numa altitude de cerca de 220 metros em relação ao nível do mar, segundo os dados apresentados pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2003). Seu terreno possui rochas do Embasamento Cristalino constituída na Era Pré-cambriana, e da Bacia Sedimentar do Recôncavo. Seu clima é o sub-úmido a seco, sem estação seca, e com uma temperatura média anual de 25° Celsius.

Figura 01: Localização do Município de Conceição do Almeida no Recôncavo Sul da Bahia



Fonte: (SIG) - ArcviewGIS 3.2, março 2009

Elaboração: Anderson Vinícius S. Macedo

A agropecuária é uma importante atividade econômica para o município de Conceição do Almeida. Segundo o IBGE, no ano de 2007 o município teve um PIB (Produto Interno Bruto) de R\$ 59 965.000,00 sendo que, R\$ 19 872 000,00 foi o valor adicionado a agropecuária. Apesar de a agricultura ser uma atividade importante para o município a produção agrícola é pouco diversificada.

Vale ressaltar, que várias culturas fizeram parte do trabalho agrícola desenvolvido no município, como o café, que teve o seu momento áureo, sobretudo, até meados da década de 1970, a mandioca, especificamente na produção de farinha, o amendoim, a laranja, a cana-de-açúcar com alguns alambiques, e o fumo. Para Caldas, a agricultura no município de Conceição do Almeida foi de modo geral inclusive no Recôncavo, praticada através do trabalho manual. Por isso, houve orientação técnica e crédito especializado, possibilitando a policultura, devido ao município possuir terras férteis, aproveitáveis a uma série de culturas, com razoável adensamento demográfico, situado numa região de forte densidade demográfica e próximo ao mercado consumidor do Estado – a Capital (CALDAS, 1974, p. 278).

Dentro deste contexto, a cultura do fumo teve o seu destaque especial no município, sobretudo por estar inserido da zona fisiográfica do Recôncavo Baiano, entre as ferrovias Nazaré e Paraguaçu. Apresenta um índice pluviométrico na ordem média anual de 1.350mm, o que significa uma boa pluviosidade e um clima saudável, oscilando entre 23° e 25° centígrados de um clima tropical (CALDAS, 1974, p.160). Tais condições de caráter macroecológico associado às planícies de terrenos silico-argilosos, tornaram o espaço geográfico do município, favorável ao cultivo do fumo, que durante décadas foi o principal produto impulsionador da economia local, colocando este município num patamar econômico de bastante respeito na economia do Recôncavo.

A origem e ocupação da cidade estão relacionadas ao patrimônio religioso, constituído a partir da construção da “Capela”, primeira denominação dada ao povoado, depois Capela D’Almeida e Capela do Almeida. Segundo Caldas (1974), uma família de agricultores, cujo patriarca era Antonio Coelho de Almeida Sande, com sua devoção à Nossa Senhora da Conceição, edificou em suas terras uma capela onde hoje se encontra a Igreja Matriz de Nossa Senhora da Conceição, padroeira da cidade.

O município foi emancipado em 18 de julho de 1890. Os emancipadores já eram homens atuantes e participantes da vida econômica e social, desde os tempos da Capela do Almeida e Vila de Nossa Senhora da Conceição do Almeida, descendentes das famílias “Correia Caldas” e “Gesteira” cujos cidadãos são: Clementino Correia Caldas e José Leandro Gesteira, ambos participantes do Partido Conservador Liberal, no Império (CALDAS, 1974, p. 50).

Como afirma Caldas (1974), nove anos após a emancipação, o município, foi elevado à categoria de Cidade com a denominação de Afonso Pena, conforme Lei nº. 761 de 17 de agosto de 1909. O topônimo Conceição do Almeida, uma homenagem à família fundadora da Capela, só é restabelecido para o município em 1943, por Decreto – Lei Estadual de 31 de dezembro, retificada pelo Decreto Lei Estadual nº 12.978, de 1º de junho de 1944, restabelece-se então o topônimo de Conceição do Almeida.

Durante as décadas de 1970 a 1990, notou-se uma tendência de migração dos jovens da cidade, devido à falta de empregos, decorrente, principalmente, do fechamento dos armazéns de fumo que supria a mão-de-obra da cidade. Por volta do ano de 2004, a cidade recebeu proveniente do sul do Brasil, e em parceria com governo do estado, por meio de relaxamento de impostos três fábricas (uma de calçados, uma de móveis e outra de estofados), que passaram a empregar um contingente de cerca de 1.000 pessoas. Dessas indústrias apenas

a de Calçados continua em funcionamento, empregando menos funcionários do que o previsto.

VI - Organização dos capítulos

Para fins metodológicos e de compreensão, a presente dissertação encontra-se estruturada, tendo em vista responder ao problema de pesquisa: **Capítulo I** realizou-se uma análise sobre o histórico, legislação e políticas públicas de atenção à criança e ao adolescente no Brasil, antes e depois da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente; **Capítulo II** abordando a criação do Conselho Tutelar na estrutura administrativa brasileira, suas atribuições e competências, bem como a caracterização do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA, bem como os dados quantitativos dos atendimentos realizados por esse órgão no período de 2008 até o ano de 2012; por fim o **Capítulo III** apresentando os dados quantitativos que constata a reincidência entre os anos de 2009 à 2012, e posteriormente será demonstrado a análise dos dados revelados através de questionários aplicados às famílias reincidentes; Considerações Finais e, por fim, referências e anexos.

O intuito foi apresentar o referencial teórico em relação ao tema a ser abordado em cada seção e, ao mesmo tempo, ir respondendo aos objetivos da pesquisa.

1- A CRIAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES NO BRASIL: HISTÓRICO, LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES.

O presente capítulo tem como objetivo fazer um breve resgate da história, das leis e políticas públicas voltadas para a infância e adolescência no Brasil. Com esse intuito, pretende-se contextualizar a transformação do público infanto-juvenil em sujeitos de direitos e com “prioridade absoluta” na formulação e implementação de políticas públicas, doutrina anunciada na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Inicialmente far-se-á uma abordagem da situação da criança e do adolescente brasileiro antes e depois da promulgação do ECA, refletindo sobre a situação vivida por este segmento populacional no país. Através deste resgate histórico pretende-se facilitar a compreensão da realidade atual, já que, somente há alguns anos o público infanto-juvenil se tornou legalmente “sujeitos de direitos”.

Para alcançar o objetivo ora pretendido, serão apontadas as principais legislações que vigoraram no país, voltadas ao público infanto-juvenil antes e depois da criação da Constituição Federal de 1988, e conseqüentemente, do Estatuto da Criança e do Adolescente. Serão mencionadas também as políticas públicas que surgiram a partir das deliberações do ECA, como subsídio para a compreensão e entendimento do sistema jurídico-legal que vigora no Brasil atualmente em relação às crianças e adolescentes.

Abordar-se-á o processo histórico brasileiro antes e depois da criação da doutrina da Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, fato que, em tese, os tornou “sujeitos de direitos”.

1.1- Principais paradigmas de proteção de crianças e adolescentes no Brasil.

A história da infância e adolescência no Brasil é permeada por constantes violações de direitos, e somente após muitos anos de discussão, mobilização social e mudanças políticas, crianças e adolescentes tornaram-se sujeitos de direitos e que necessitam de proteção integral. Desta forma, pretende-se discorrer aqui, através de um breve resgate histórico, sobre os processos atrelados a este público, ressaltando as legislações, concepções e assistência que vigoraram no país, e influenciaram na doutrina da “proteção integral”, atualmente em vigor.

IMPÉRIO E REPÚBLICA VELHA

Desde o colonialismo português até a independência do país, os direitos das crianças e adolescentes não eram preconizados em lei. Nesse contexto, consoante a Jurandir Freire Costa (1999), a representação da criança frágil, digna de atenção, proteção e cuidados específicos é um fato relativamente novo, já que, durante aproximadamente três séculos após a chegada dos portugueses ao Brasil, a criança era uma figura secundária no seio das famílias, sendo vista apenas como mais um elemento a disposição do patriarca, bem como as mulheres e escravos.

Mesmo que incipientes, as primeiras providências adotadas pelo poder público brasileiro, com vistas a minimizar a condição das crianças em situação de vulnerabilidade, foram consolidadas durante o período do Império. Esta situação ressalta a preocupação do governo em afastar do meio social, as crianças que circulavam pelas ruas, o que provocava desconforto à população. O contexto do Brasil Colônia e Império classifica-se como um período de grande desrespeito e violação ao público infanto-juvenil.

Contudo, durante a Primeira República (séc. XIX), a condição da criança e do adolescente, passa a ser considerada como problema social, dado o contexto histórico da proclamação da República (abolição da escravatura, imigração europeia, etc.), gerando assim, um maior contingente de infantes nas ruas, fato que era denunciado em artigos de jornais e crônicas. Mary Del Priore (1992) aponta que, à época da República Velha predominava no escalão dirigente a mentalidade de que problema social era caso de polícia. Neste sentido, a proteção à infância e adolescência seguia o mesmo nexos, conforme assinala Antonio Carlos Gomes da Costa, em relação à intervenção do Estado à época:

[...] a associação problema social/caso de polícia fez com que o atendimento ao menor (por parte do Estado) nascesse sob o signo da mentalidade correcional-repressiva, forma de intervir que guardava grande coerência com a maneira de entender o problema (COSTA, 1989, p. 35).

O atendimento ao "menor", durante o período imperial e a República Velha, esteve ligado às ações de assistência (ou melhor, de assistencialismo) como sendo uma das suas atividades. Ao fazer um resgate da situação de crianças abandonadas no país, Maria Luíza Marcílio (1998), pontua que entre a metade do século XIX e as primeiras do século XX, se projetam novos modos de lidar com o abandono, baseados no modelo da filantropia. Segundo Irene Rizzini (1993), a filantropia se colocou como crítica da caridade, propondo sua superação, e caracterizando, conforme a autora, o embate entre as duas tendências e seus expoentes na transição do Império para a República.

De acordo com Gisella Werneck Lorenzi (2007), devido à ausência de políticas sociais até o início do século XX, ficava ao cargo de algumas instituições vinculadas à Igreja Católica, em especial as Santas Casas de Misericórdias, o acolhimento de crianças abandonadas e pobres. O abandono de crianças era comum devido a não aceitação social de mães solteiras. Nestas instituições, funcionava o sistema da Roda dos Expostos⁴.

A roda dos expostos foi uma das obras filantrópicas mais duradouras no contexto histórico brasileiro (1726-1950), podendo ser considerada como primeiro aparelho de assistência à criança abandonada no Brasil. Todavia, a situação das crianças que eram deixadas nas rodas era difícil, e não garantia a sobrevivência das mesmas. Para Marcílio (2003, p. 55), “a quase totalidade destes pequenos expostos nem chegavam à idade adulta, a mortalidade dos expostos, assistidos pelas rodas, sempre foi a mais elevada do Brasil em todos os tempos, incluindo os escravos”.

Figura 2 - Roda dos Expostos de 1843



Fonte: <http://resistir.info/>

No que se refere às políticas públicas e as crianças carentes do século XIX, Edson Passeti (2000), destaca que durante o século XIX, o abandono de crianças nas Rodas dos

⁴ Segundo Marcos Cezar de Freitas (1997), a Roda dos Expostos foi criada na Europa, propriamente na Itália, na Idade Média. Partiu da iniciativa do Papa Inocêncio III. 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. 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.

Expostos, revelava a dificuldade de muitas famílias em garantir a sobrevivência dos filhos. Estas acreditavam que ao deixar as crianças, nas ordens religiosas, ou iniciativas filantrópicas, haveria possibilidades para um futuro melhor, e assim, contornar-se-ia a situação de pobreza que se intensificava. Nesse contexto, entende-se que a Roda dos expostos, institucionalizou o abandono.

Nesta perspectiva, em meados do século XIX, através dos pressupostos da medicina higienista, se inicia no país uma campanha para a extinção das rodas, com o apoio de juristas, que pretendiam criar novas leis de proteção à infância abandonada e de combate a um problema social que surgia; a adolescência infratora. Vale ressaltar, que durante a existência da Roda dos Expostos, não havia nenhuma legislação específica para o público infanto-juvenil brasileiro. Havia, entretanto, o Código Penal do Império, promulgado em 1830, que tinha normas que tratavam os jovens e adultos de forma diferenciada. A respeito do Código mencionado Andrea Rodrigues Amin (2006), elucida que:

[...] o código penal do Império, de 1830 introduziu o exame da capacidade de discernimento para aplicação da pena. Menores de quatorze anos eram inimputáveis. Contudo se houvesse discernimento para os compreendidos na faixa dos sete aos quatorze anos, poderiam ser encaminhados para casas de correção, onde poderiam permanecer até os dezessete anos de idade. (AMIN, 2006, p.05)

Segundo Costa (1999), mesmo tendo os médicos higienistas contribuído muito para a mudança dessa imagem da criança, a partir do momento em que começaram a pensar e a trabalhar a questão da mortalidade infantil, os mesmos consideravam que, a causa desta mortalidade estava na incompetência, imprudência e negligência com que os adultos tratavam as crianças.

Nesse período, o número de abandono de filhos pelos pais e responsáveis aumentou exponencialmente, originando outras resoluções na atenção social a tais crianças, perpassando o patamar da filantropia e suas instituições, para ganhar extensões de problema de Estado com políticas públicas e leis próprias. As legislações pioneiras e instituições especiais desenvolvidas para crianças e adolescentes nasceram em países europeus e americanos no final do século XIX e no início do século XX. Estas leis e instituições tinham como base o “princípio da situação irregular”, fundamentadas no controle social de “menores” infratores e àqueles tidos como abandonados por suas famílias.

No decorrer do século XX, as lutas sociais trazem à face reivindicações acerca dos direitos humanos. Em 1923, foi criado o Juizado de Menores, tendo Mello Mattos como o

primeiro Juiz de Menores da América Latina. Através do decreto 17.943-A de 12 de outubro de 1927, criou-se a primeira legislação específica no campo da infância e adolescência, conhecida como Código Mello Mattos foi o primeiro documento legal para a população com dezoito anos incompletos.

Em um inevitável desenrolar dos fatos, em 12 de outubro de 1927 publicava-se o decreto 17.943-A, primeiro Código de Menores do Brasil, mais conhecido como Código Mello Mattos. De acordo com a nova lei, caberia ao Juiz de Menores, decidir-lhes o destino. A família, independente da situação econômica, tinha o dever de suprir adequadamente as necessidades básicas das crianças e jovens, de acordo com o modelo estatal. Medidas assistenciais e preventivas foram previstas. No campo infracional crianças e adolescentes até os quatorze anos eram objeto de medidas punitivas com objetivos educacionais. Já os jovens entre quatorze e dezoito anos, já eram passíveis de punição, mas com responsabilidade atenuada. Foi uma lei que uniu Justiça e Assistência, união necessária para que o Juiz de Menores exercesse toda sua autoridade centralizadora, controladora e protecionista sobre a infância pobre, potencialmente perigosa. Estava construída a categoria Menor, conceito estigmatizante que acompanha crianças e adolescentes até a Lei 8.069 de 1990 (AMIM, 2006, p. 06).

O Código de Melo Mattos (1927), em seu Art. 31, ao versar sobre a questão da violência contra crianças e adolescentes, instituía que, caso o menor fosse negligenciado, e isso colocasse em risco e/ou vulnerabilidade, a saúde, a moral, e a segurança do filho, o pai e/ou a mãe poderiam ter suspenso ou mesmo poderiam perder o pátrio poder.

Outro ponto importante nessa discussão, é que a situação de vulnerabilidade socioeconômica, e o abandono por parte da família ordenava que a criança fosse atendida pelo Juiz de Menores. Todavia, na maior parte das vezes a autoridade mencionada decretava a apreensão sem a obrigação de fundamentar as suas decisões, atentando contra o seu direito de defesa. Com isso, a defesa deste “menor infrator”, era realizada pelo próprio Estado, através do “curador de menores”, que era um representante do Ministério Público. Destarte, percebe-se que a predominância da legislação para os menores, ainda era punitiva e/ou corretiva, fazendo-se necessário educar, disciplinar física, moral e civicamente as crianças e adolescentes órfãos e provenientes de famílias “desajustadas”.

Nesse contexto, o período da República Velha foi caracterizado por uma forma de governo baseada nos interesses dos grandes latifundiários. Os estados nacionais tinham

autonomia, podendo governar livremente e, para a sustentação das oligarquias, existiam a política dos governadores e a política do “café com leite”⁵.

Todavia, foi a partir da década de 30, que a assistência passou a ser absorvida pelo aparelho estatal. Conforme Carlos Nelson Coutinho (1993), após a “revolução” de 1930, concretizada pela articulação entre os segmentos de oposição da classe média e setores da oligarquia agrária, Getúlio Vargas assume o poder e começa a desenvolver uma política voltada para a industrialização (modernização) do país centrada no protagonismo do Estado.

DA ERA VARGAS À DITADURA MILITAR

O fim da chamada República Velha, “pôs fim na hegemonia da burguesia do café, desenlace inscrito na própria forma de inserção do Brasil, no sistema capitalista internacional”. (FAUSTO, 1972, p. 112). A República Velha já apresentava sinais de fragilidade entre os anos de 1917 e 1930. No ano de 1930 houve a eleição para presidente do Brasil. Como já acontecia, havia uma alternância de políticos mineiros e paulistas no poder, seguindo essa lógica, este ano seria o momento de um mineiro assumir o poder, de acordo com a política do café-com-leite. Todavia, a fase de poder dos famosos coronéis ou oligarquias rurais, findou-se com a chamada Revolução de 1930.

Insatisfeitos com o fato ocorrido, o Partido Republicano Mineiro, aliou-se com os políticos do Rio Grande do Sul e da Paraíba, formando assim a Aliança Liberal⁶, e lançando Getúlio Vargas como candidato a presidente da república. A Aliança Liberal não logrou êxito nas eleições de 1930. Nesse período um setor da oposição civil da Aliança, principalmente os mais jovens, que não se conformaram com a derrota, apelaram para a revolução, entre os meses de março e de outubro daquele ano. Todavia, para que de fato acontecesse uma revolução seriam necessárias forças armadas, buscou-se então, o apoio dos tenentes.

A grande maioria das elites da Aliança Liberal havia combatido os tenentes. Naquela época os tenentes se encontravam recuados e, de uma maneira inesperada, se tornaram ponto

⁵ A oligarquia agrária atingiu seu apogeu nesse período, quando a vida política do país era liderada por São Paulo (maior produtor de café) e Minas Gerais (maior produtor de leite). Na economia, ainda dominava a estrutura agroexportadora e também foi marcada pelo significativo surgimento das fábricas. Com isso, cresceu o número de operários organizados na luta pelos seus direitos.

⁶ A Aliança Liberal nasceu de pacto para a eleição presidencial de 1930 firmado pelos líderes dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba. O pacto era apoiado também pelo recém-formado Partido Democrático de São Paulo, que se opunha ao Partido Republicano Paulista, a força dominante no Estado. (SKIDMORE, 2003, p. 402).

importante para que se estourasse uma revolução. A revolução triunfou rapidamente no Nordeste brasileiro, onde teve grande apoio popular sobre a chefia de Juarez Távola. No Rio Grande do Sul, que era o coração da revolução, também teve êxito formando uma coluna do exército e da brigada militar, percorrendo os estados do Sul até chegar à capital da república, tomando o poder. (SKIDMORE, 2003).

O rompimento do acordo do “café com leite” agitou o país, e a oposição às oligarquias mais tradicionais, aproveitou o momento para conquistar espaço político e conquistar alianças. Com a Revolução de 1930, Getúlio Vargas chega ao poder, encerrando mais um capítulo da história brasileira, dando início a Era Vargas (1930-1945).

Durante o governo de Vargas, o Estado, com o intuito de consolidar a ordem capitalista no país, também se preocupará com a questão social, entendendo-a como uma questão a ser gerenciada pelo próprio aparelho estatal. Assim, durante a fase compreendida entre a Era Vargas e a ditadura militar recente, a política de proteção à criança e ao adolescente, segue essa configuração. Em alguns momentos, caracterizava-se por ações assistencialistas e paternalistas, e em outros, seguindo orientações repressivas e discriminatórias.

Diante deste cenário, o Estado passou a normatizar o espaço social, que outrora era conduzido pela comunidade. Conforme Simone Gonçalves Assis (2009), a ação reguladora do Estado atinge a vida familiar no final do século XIX e, propriamente, no século XX. Assim, o Estado começa a normatizar a vida social e familiar, regulando o relacionamento entre seus membros. Assis (2009) afirma ainda que o processo de normatização da infância da era moderna, pela criação de normas e leis, começou a ser implementado e justificado pela retórica dos discursos de igualdade social e da universalização do bem-estar do público infanto-juvenil, sobretudo pelos movimentos sociais.

O início do século XX foi marcado pelo aumento da criação de entidades assistenciais para o atendimento do público infanto-juvenil (principalmente a parcela abandonada e “delinquente”), a maioria destas entidades, era vinculada à Igreja Católica, e tinham como características, preparar a criança para o trabalho e moldá-las de acordo com a “moral” vigente. Assim, os sindicatos passaram a se mobilizar em torno de reivindicações atreladas à infância, exigindo a regulamentação e denunciando a exploração da mão-de-obra infantil, influenciando o Estado a produzir políticas públicas para a infância e adolescência.

O Governo de Getúlio Vargas foi marcado pela criação de leis trabalhistas e aumento dos direitos sociais. Entretanto, esse mesmo período foi permeado por um agravamento da questão social infanto-juvenil, em decorrência do elevado índice de crianças e/ou adolescentes

abandonados. Assim em 05/11/1941, foi criado o Serviço de Atendimento ao Menor (SAM), instituição que acolhia menores infratores e abandonados. Tratava-se de um órgão do Ministério da Justiça, e que funcionava como um equivalente ao Sistema Penitenciário para a população menor de dezoito anos. Sua orientação era correcional e repressiva, assim Lorenzi elenca algumas entidades federais de atenção aos menores nesta época;

Legião Brasileira de Assistência – LBA: agência nacional de assistência social criada por Dona Darcy Vargas. Intitulada originalmente de Legião de Caridade Darcy Vargas, a instituição era voltada primeiramente ao atendimento de crianças órfãs da guerra. Mais tarde expandiu seu atendimento. Casa do Pequeno Jornaleiro: programa de apoio a jovens de baixa renda baseado no trabalho informal e no apoio assistencial e socioeducativo. Casa do Pequeno Lavrador: programa de assistência e aprendizagem rural para crianças e adolescentes filhos de camponeses. Casa do Pequeno Lavrador: Programa de capacitação e encaminhamento ao trabalho de crianças e adolescentes urbanos de baixa renda. Casa das Meninas: programa de apoio assistencial e socioeducativo a adolescentes do sexo feminino com problemas de conduta. (LORENZI, 2007, p. 01).

Estes programas eram considerados como caridade cristã e não garantia os direitos infanto-juvenis, mas à época representou um avanço no acolhimento e atenção as crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social.

Neste cenário, no ano de 1940, é sancionado o Decreto-Lei 2848, de 27 de dezembro, instituindo o Código Penal Brasileiro, que provocou uma reformulação do Código de Menores, para ajustá-lo ao novo Código criado. Em 1943 foi instalada uma Comissão Revisora do Código Mello Mattos, sendo verificado que os problemas englobando crianças e adolescentes eram basicamente sociais. Assim, esta comissão preocupou-se em criar um código misto, com aspectos sociais e jurídicos. Mas, após o golpe militar de 1964⁷, a comissão foi finalizada e os trabalhos não tiveram continuidade.

Em 1950, foi instalado o primeiro escritório Fundo das Nações Unidas Para a Infância⁸ (UNICEF) no país, na cidade de João Pessoa, na Paraíba. O primeiro projeto realizado no

⁷ No dia 31 de março de 1964, explodiu a rebelião das Forças Armadas contra o Governo João Goulart. O movimento militar teve início em Minas Gerais, com a mobilização das tropas comandadas pelo general Olímpio Mourão Filho. Impossibilitado de resistir ao golpe, o presidente João Goulart deixou Brasília, em 1º de abril de 1964. Terminava o período democrático. Começava a ditadura militar.

⁸ UNICEF é a sigla para Fundo das Nações Unidas para a Infância, em inglês "United Nations Children's Fund" e é uma agência das Nações Unidas. A UNICEF tem o objetivo de promover a defesa dos direitos das crianças, suprir suas necessidades básicas e contribuir para o seu desenvolvimento, e está presente em 191 países e territórios de todo o mundo. A UNICEF é regida pelos Direitos da Criança e trabalha para que esses direitos se convertam em princípios éticos permanentes e em códigos de conduta internacionais para as crianças.

Brasil destinou-se às iniciativas de proteção à saúde da criança e da gestante; o período entre 1945 à 1964 foi marcado pela coexistência de duas tendências: o aprofundamento das conquistas sociais em relação à população de baixa renda e o controle da mobilização e organização, que começa a surgir paulatinamente nas comunidades.

Do período ditatorial, resultam dois documentos para a infância e adolescência: a lei que criou a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Lei 4.513 de 1/12/1964) e o Código de Menores de 79 (Lei 6697 de 10/10/1979). A FUNABEM foi a entidade criada pelo governo militar em 1964 para administrar as questões sociais referentes as criança e adolescentes, tendo como metodologia, o trabalho repressivo e assistencialista.

A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor tinha como objetivo formular e implantar a Política Nacional do Bem Estar do Menor, herdando do SAM prédio e pessoal e, com isso, toda a sua cultura organizacional. A FUNABEM propunha-se a ser a grande instituição de assistência à infância, cuja linha de ação tinha na internação, tanto dos abandonados e carentes como dos infratores, seu principal foco. O Código de Menores de 1979 constituiu-se em uma revisão do Código de Menores de 27, não rompendo, no entanto, com sua linha principal de arbitrariedade, assistencialismo e repressão junto a população infanto-juvenil. Esta lei introduziu o conceito de “menor em situação irregular”, que reunia o conjunto de meninos e meninas que estavam dentro do que alguns autores denominam infância em “perigo” e infância “perigosa”. Esta população era colocada como objeto potencial da administração da Justiça de Menores. É interessante que o termo “autoridade judiciária” aparece no Código de Menores de 1979 e na Lei da Fundação do Bem Estar do Menor, respectivamente, 75 e 81 vezes, conferindo a esta figura poderes ilimitados quanto ao tratamento e destino desta população (LORENZI, 2007, p. 01).

O Serviço de Assistência ao Menor (SAM), criado em 1941, e a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), criada em 1964, após o golpe militar, com o objetivo de substituir o SAM, são símbolos da percepção e modelo de atendimento às crianças e aos adolescentes que predominaram durante a fase compreendida entre a Era Vargas e a ditadura militar recente, amparados pelo Código de Menores.

Destarte, vale mencionar a importância de dois documentos legítimos de alcance internacional, que tiveram destaque no âmbito dos direitos humanos, em meados do século XX. O primeiro deles é a Declaração Universal dos Direitos Humanos do ano de 1948, a qual se compôs como ferramenta regulatória que apeteceu evitar o surgimento de conflitos com as dimensões da II Guerra Mundial. Esta declaração foi importante pois reconheceu a natureza especial da infância e da maternidade. O segundo documento que merece ser referenciado, é a Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, que fora aprovada pela assembleia das

Nações Unidas, e ampliou por meio de seus dez princípios⁹, o elenco dos direitos aplicáveis a população infantil. Esses documentos foram basilares para a construção das posteriores leis infanto-juvenis do Brasil.

Todo este contexto, implantado no cenário mais amplo da mobilização da sociedade civil, envolto na luta por direitos e contra o regime militar, no período após 1974, delineou o surgimento do movimento de luta pelos direitos infanto-juvenis. No final dos anos 70 e início dos anos 80, esse movimento começou a dar seus primeiros sinais. Essa fase foi caracterizada pelo surgimento de projetos alternativos de atendimento às crianças e aos adolescentes, que criticavam a política oficial de atendimento, faziam denúncias públicas sobre o atendimento precário oferecido pelas instituições oficiais, e também sobre a violência sofrida pelas crianças e adolescentes atendidas por estas instituições.

O movimento de luta pelos direitos infanto-juvenis, assim como outros movimentos constituídos na mesma época, atuava confrontando o Estado, e ao mesmo tempo, pressionando para que o mesmo consentisse suas reivindicações, com vistas à sua democratização. De acordo com Gilberto Cotrim (1999), o sentimento de descontentamento da população ao regime militar foi canalizado, pelas lideranças de oposição, para a campanha em favor das eleições diretas para presidente da república. O objetivo era conseguir que o Congresso Nacional aprovasse a emenda proposta que restabelecia eleições diretas para presidente e acaba com o modelo de eleições indiretas. Cotrim (1999) pontua que, a campanha pelas diretas foi um dos maiores movimentos políticos-populares da história recente do Brasil. Abarcando multidões entusiasmadas, o lema “Diretas-já” foi proclamado pelo povo em várias manifestações realizadas em cidades brasileiras.

O período acima mencionado aludiu a uma nova formatação das políticas sociais que reordenaram o sistema de proteção social, com base nos princípios de descentralização, participação social e a universalização da atenção, almejando a redução da exclusão social e

⁹Toda criança tem Direitos

Princípio I - À igualdade, sem distinção de raça, religião ou nacionalidade.

Princípio II - Direito a especial proteção para o seu desenvolvimento físico, mental e social.

Princípio III - Direito a um nome e a uma nacionalidade.

Princípio IV - Direito à alimentação, moradia e assistência médica adequadas para a criança e a mãe.

Princípio V - Direito à educação e a cuidados especiais para a criança física ou mentalmente deficiente.

Princípio VI - Direito ao amor e à compreensão por parte dos pais e da sociedade.

Princípio VII - Direito à educação gratuita e ao lazer infantil.

Princípio VIII - Direito a ser socorrido em primeiro lugar, em caso de catástrofes.

Princípio IX - Direito a ser protegido contra o abandono e a exploração no trabalho.

Princípio X - Direito a crescer dentro de um espírito de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos.

garantir a igualdade no âmbito dos direitos. Na efervescência das reivindicações, foi, a campanha pelas diretas, em 1984, que contou com a participação de todas as classes sociais, protesto que se tornou um marco na história do país, no que se refere à atuação política.

Esse período histórico é marcado pela queda dos governos militares e o início da “Nova República”. Um momento rico na luta dos direitos, originando novos canais de gestão de políticas sociais que foram instituídas no Brasil através da correlação de forças entre vários sujeitos sociais. Esses novos mecanismos deram respostas às lutas da sociedade civil organizada.

Dentre os fatores que geraram a construção dessas alternativas, temos a “presença incômoda” de grande contingente de crianças nas ruas e o envolvimento crescente de crianças e adolescentes no cometimento de delitos e no uso de substâncias psicoativas. A fragilidade das respostas dadas aos problemas tornou-se evidente. Tais respostas eram baseadas em uma avaliação recorrente de que a família, a comunidade e a escola estavam falhando na socialização de determinados segmentos da população infantil. Além disso, as instituições de bem-estar social, criadas para a “ressocialização” dos chamados “menores” carentes, abandonados, de rua ou infratores, mostraram-se não somente perversas, como também ineficientes e ineficazes na reeducação dessas crianças e adolescentes. Essas instituições tornaram-se alvos de contundente crítica social realizada pelos meios de comunicação de massa, pela academia e pelos movimentos sociais. Por fim, a “recuperação” dessas crianças e adolescentes por intermédio do trabalho também fracassava. O sistema de capacitação profissional organizado por empresários do setor privado não alcançava essa população excluída. Era evidente que todos os mecanismos de proteção estavam falhando em relação às crianças excluídas socialmente. (ASSIS, 2009, p. 29)

No que diz respeito ao público infanto-juvenil, duas propostas de emendas foram enviadas a Assembleia Constituinte¹⁰. A primeira destas, nomeada de “Criança Constituinte”, foi de cunho governamental, encaminhada pelo Ministério da Educação. Segundo Maria Liduina Oliveira e Silva (2005), essa emenda teve por finalidade subsidiar propostas do Poder Executivo, sobretudo as relacionadas à criança na faixa etária de educação infantil, de zero a seis anos.

A segunda proposta de emenda constitucional, de âmbito popular, foi denominada de “Criança Prioridade Nacional”, a qual emanou dos movimentos pela infância e de entidades não-governamentais e foi encaminhada em abril de 1987. Já em março de 1988, esses

¹⁰ Após o período de ditadura militar, uma série de providências deviam ser tomadas para colocar o país no caminho da redemocratização, dentre essas providências, figurava a convocação de eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, que seria encarregada de elaborar uma nova Constituição Federal para o Brasil. (COTRIM, 1999)

movimentos fundaram o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Este fórum desenvolveu um papel fundamental na junção das duas emendas, que deram origem às conquistas constitucionais nos artigos 227 e 228 da Constituição Federal de 1988.

“ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL” E POLÍTICAS PÚBLICAS

A década de 1980 no Brasil ficou marcada como período de tentativa da retomada da democracia, após aproximadamente vinte anos de vigência da ditadura militar no país. Na primeira metade dos anos 80, o país viveu uma fase de intensa mobilização nacional, e a partir de 1995, o foco da conquista democrática foi a Assembleia Nacional Constituinte, atrelada a mobilização pela garantia, na Nova Constituição, de direitos individuais e coletivos a serem resguardados por um modelo de Estado de Bem-Estar Social, regido com larga participação popular. O Estado de Bem-Estar Social, denominado também por Estado intervencionista, Estado providência ou *Welfare State*, surgiu como um contraponto ao liberalismo e como um prolongamento natural dos direitos civis.

Em teoria, existe a concepção de que a atuação do Estado na economia é maior no *Welfare State* do que no Estado Neoliberal, entretanto a fundamentação da existência do Estado de Bem-Estar Social é largamente discutida por especialistas no assunto. Para José Luis Fiori (1995, pg. 06), o caminho mais adequado para abordar o assunto é a partir da resposta que estudiosos dão à pergunta sobre a existência ou não de uma descontinuidade qualitativa que diferencie o Estado intervencionista das outras diversas formas de política social que lhe procederam historicamente.

O conceito de proteção social esteve sempre relacionado ao modelo do *Welfare State*, todavia com o decorrer das modificações históricas e sociais, foram atribuídas novas considerações. Nos dias atuais tem se utilizado com frequência a expressão “redes de proteção social” para sugerir estruturas criadas por políticas públicas destinadas para a proteção social dos cidadãos.

Aquidaban F. Machado (2003, pg. 85) afirma que o avanço da globalização econômica e o império do capitalismo sinalizam a importância de debater políticas públicas que tenham condições de manter o bom senso entre a atuação do Estado interventor e a liberdade do mercado.

Sem intervenção na economia não se pode falar em Estado do Bem-Estar Social, pois onde inexiste tal intervenção vigoram somente os ideais liberais,

cujos defensores contemporâneos representam o neoliberalismo. Independentemente do modelo político-econômico, seja favorável ou contrário à intervenção estatal na economia, ter-se-á a presença do ser humano a carregar consigo o moderno conceito de cidadania, que contempla a dignidade da pessoa, a solidariedade, a inclusão social. (MACHADO, 2003, pg.85)

Para que o Estado forneça atendimento aos cidadãos, é imprescindível que existam recursos. Machado (2003) ressalta que além de sua atuação como empresário e como regulador da economia, o estado exerce a função fiscal, ou seja, arrecadar os tributos necessários que irão financiar suas atividades e as políticas sociais.

O modelo de Estado Intervencionista adotado no Brasil, apresentou dentre algumas funções, a regulamentação das relações sociais, a redistribuição da renda, e a responsabilidade por certos serviços coletivos. Segundo P. Rosanvallon (1997), essas funções estão ajustadas no direito de segurança e tranquilidade que todos os indivíduos têm inclusive, aqueles que não possuem propriedade (contrapondo-se ao modelo liberal). Seriam então mecanismos de proteção social para garantir a cidadania dos indivíduos, através da intervenção estatal, diminuindo os privilégios empresariais e, assim, contando com grande apoio popular.

Para U. F. Novelo (1995), o Estado de Bem-Estar Social surge com a tentativa de substituir as regras impostas pelo mercado, as quais dominavam a sociedade, compensando suas fraquezas e riscos, fortalecendo os movimentos trabalhistas, assegurando os direitos sociais e estendendo seus benefícios sociais a todas as áreas de distribuição vital para o bem-estar societário.

No Brasil, o Estado de Bem-Estar teve sua origem em 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, com a função primordial de regular as relações trabalhistas, oriundas do modelo conservador. Outro momento de singular expansão do Welfare Brasileiro é notado durante o período da ditadura militar, com a extensão de direitos a segmentos da sociedade, outrora excluídos, mesmo que, durante esta fase a desigualdade se acentuou demasiadamente. Vale ressaltar que o modelo adotado nessa fase não seria aplicado como investimento produtivo para a sociedade, mas de forma assistencialista.

Em suma, teoricamente a Constituição Federal de 1988, apresenta modificações na área social, que fazem com que o sistema de proteção social vigente, caracterize-se propriamente em um Welfare State, onde o aparelho estatal admite que o mercado é incapaz de suprir o bem-estar necessário à população e age visando minimizar os riscos sociais dos indivíduos, baseado no direito social que é atrelado à condição de cidadania.

Machado (2003) afirma que é grande a responsabilidade do Estado – mas não apenas dele – com o futuro de seu povo, cabendo aos governantes aplicar as políticas públicas que visem atender às expectativas cada vez maiores e mais complexas da sociedade. O autor mencionado ressalta que especificamente no contexto nacional, não se pode desprezar os avanços democráticos já conquistados, devendo-se especialmente ter a preocupação com a preservação e com a ampliação dos espaços alcançados pela cidadania, pois a democracia brasileira é recente. Como sinaliza José Murilo de Carvalho, ao analisar a trajetória da cidadania no Brasil, “os progressos feitos são inegáveis, mas foram lentos e não escondem o longo caminho que ainda falta percorrer” (2002, p. 219).

O Estado de Bem-Estar Social baseia-se, ao menos em teoria, em uma relação de direito social associado ao conceito de cidadania e, institucionalmente, implica um aparelho nacional da política social, onde o Estado assume as responsabilidades básicas da administração e financiamento do sistema, e portanto à igualdade e justiça social para todos.

A realização das atividades estatais se materializa por meio da atuação dos governantes, os quais adotam políticas públicas diversas para implementar as ações que julgam mais adequadas e oportunas, levando em conta os recursos econômicos, financeiros, humanos, etc, de que dispõem. Pode-se afirmar que são políticas públicas todas as medidas tomadas pela administração pública em nível federal, estadual ou municipal com a finalidade de obter resultados coletivos, em benefício da sociedade. (MACHADO, 2003; 74)

Segundo Elenaldo Teixeira, a elaboração de toda política pública perpassa os questionamentos; quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem. Estas definições se relacionam com o caráter do regime político em que se vive a forma de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. Outro ponto importante é a distinção entre “Políticas Públicas” e “Políticas Governamentais”, embora ambas sejam estatais, elas se diferenciam. Para se classificarem como públicas é importante ponderar a quem se designam os resultados e se seu processo de elaboração é submetido ao debate público. (TEIXEIRA, 2001, p. 03).

Teixeira (2001), afirma que as políticas públicas visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Tais demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social. As Políticas Públicas visam efetivar direitos de cidadania, promover o desenvolvimento, regular conflitos, como principais objetivos. Tendo uma referência valorativa e exprimem as opções e visões de

mundo daqueles que controlam o poder, mesmo que, para sua legitimação, necessitem contemplar certos interesses de segmentos sociais dominados, dependendo assim da sua capacidade de organização e negociação. (TEIXEIRA, 2001, p. 05)

Para José Murilo de Carvalho (2001), no esforço da sociedade para a reconstrução da democracia no Brasil, após a ditadura militar, a palavra cidadania não só caiu na boca do povo, mas o substituiu na retórica política. “cidadania virou gente”. Todavia, o autor sinaliza que “o fenômeno da cidadania é complexo e historicamente definido” (CARVALHO, 2001, p.8). Por isso, o exercício de certos direitos não garante automaticamente o gozo de outros.

O papel essencial da Administração Pública é assegurar os direitos fundamentais positivos, através das políticas públicas que tornem concretos os princípios dispostos na Constituição Federal. Nesse contexto, é importante lembrar que a Constituição brasileira de 1988, determinou no caput do art. 6º que são direitos sociais, entre outros, a proteção à infância, determinando, no art. 5º, §1º, a aplicação imediata dos direitos fundamentais. Assim, confere a tarefa aos órgãos estatais de maximizar a eficácia dos direitos da criança e do adolescente e criar condições reais de concretização.

Antes da criação da Constituição de 1988, iniciativas caritativas, filantrópicas, correcionais-repressivas, assistencialistas e paternalistas de atendimento ou acolhimento dos “menores”, podem ser caracterizadas como uma história de “desproteção”.

FASE PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

Com o fim da ditadura militar no Brasil, a Constituição Federal em 1988 inaugura e recupera teoricamente, uma série de direitos sociais, civis e políticos. A nova Constituição apresenta garantias à criança e ao adolescente.

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

Destarte, evidenciam-se duas mudanças fundamentais, do ponto de vista jurídico, que foram instituídas na sociedade brasileira, através do artigo acima mencionado. A primeira mudança, é que a partir da CF-88, a responsabilidade em zelar pelos direitos infanto-juvenis passa a ser partilhada entre Estado, família e sociedade. A segunda contempla-se no fato de

que a infância e a adolescência tornam-se prioridade absoluta, tomando uma posição central dos interesses do Estado, no que diz respeito à construção das políticas públicas.

Com tudo isso, é instaurada a Doutrina da Proteção Integral, que passa a visualizar crianças e adolescentes não como “menores” em abandono ou situação de delinquência, mas, como sujeitos de direitos em singular processo de desenvolvimento, determinando que o Estado, a família e a sociedade assegurem seus direitos, livrando-os de qualquer espécie de ameaça ou violação.

Com a Doutrina da Proteção Integral e a conclamação da família, da sociedade e do Estado para zelar pela cidadania infanto - juvenil, quando houver qualquer situação de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade ou opressão contra a criança e o adolescente, quem estará em situação irregular não serão mais estes, mas sim aqueles que têm a obrigação jurídica de prestar a proteção social. (NICODEMOS, 2007, p.20).

Consoante ao exposto é válido mencionar um princípio básico da Doutrina de Proteção Integral para Crianças e Adolescentes, apresentado por Ângela Pinheiro (2006), a saber: a participação da sociedade civil na elaboração e no acompanhamento das políticas públicas direcionadas para esse segmento, ultrapassando a forma de participação tradicional na área através da execução de programas, principalmente por parte das entidades assistenciais. “A participação preconizada, ênfase, privilegia o campo das decisões” (PINHEIRO, 2006, p.89).

A proposta de proteção integral à criança e ao adolescente foi retomada pela Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU), nos anos 90, a partir do diagnóstico de que o processo de exclusão do jovem alcançara limites indesejáveis, sugerindo a necessidade de abonar às futuras gerações, novas condições de existência e desenvolvimento. Para além das desigualdades regionais, a ONU busca apontar uma dimensão universal para a integração dos jovens. O Brasil é signatário dessa convenção, e, apenas a Somália e os Estados Unidos da América, dos países integrantes das Nações Unidas, não a assinaram.

A Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança (1989) é o tratado mais “completo” de direitos humanos – na medida em que ele dá conta de todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais da criança, e cobre, também, algumas áreas que normalmente estão associadas à Lei Humanitária Internacional. A CDC enfatiza que todas as crianças são detentoras de direitos, e que seus direitos envolvem todos os aspectos de suas vidas. Isso se aplica a todos os seres humanos com menos de 18 anos de idade. (NICODEMOS, 2007, p.13)

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi elaborada a lei regulamentar que originou os artigos 227 e 228 da mesma, tendo-se em vista a desproporção da Doutrina da Situação Irregular (Novo Código de Menores) e a Proteção Integral acastelada durante o período pela Constituição de 1988. Segundo Assis (2009), as críticas ao movimento alternativo fizeram com que parte de seus integrantes acreditasse que somente as políticas sociais redistributivas, aquelas que visam a uma distribuição de renda igualitária, poderiam garantir a proteção do público infanto-juvenil em escala nacional. Todavia “o caminho para reformular as políticas sociais implicava, necessariamente, na alteração das leis que normatizavam essas políticas” (ASSIS, 2009, p.32).

Neste sentido, em 13 de julho de 1990, foi sancionada a Lei 8069, pelo então presidente Fernando Collor de Melo, conhecida por Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Neste contexto, o Brasil se torna, pelo menos em teoria, uma das pátrias mais avançadas (teoricamente) no campo da defesa dos direitos infanto-juvenis.

Ainda que, conjecturadas transformações para a “situação irregular” da população infanto-juvenil, a partir da década de 1990, com a homologação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o caminho ainda é longo no que tange mudanças do poder público responsável pela execução das políticas públicas. As políticas públicas são ferramentas de consolidação dos direitos fundamentais, visto que, abrangem um conjunto de medidas de natureza governamental que visam a realizar os fins sociais estabelecidos na Constituição. Assim, para o entendimento da situação infanto-juvenil nos dias atuais e as rupturas num histórico de exclusões, é necessário refletir sobre o progresso legal e político brasileiro.

A promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), bem como a participação da sociedade civil pela defesa dos direitos infanto-juvenis, marca uma época de mudanças, possibilitada pelo contexto de redemocratização do país. Esse estatuto adota como base doutrinária em seu artigo 1º, a proteção integral à criança e ao adolescente, estabelecendo instrumentos adequados à concretização desses direitos. O ECA toma como base preceitos de garantia de direitos preconizados pela convenção Internacional dos Direitos da Criança, da qual o país é signatário (NAÇÕES UNIDAS, 1989). Essa Lei (ECA) estipula normas e conclama a família, o Estado e a sociedade a condições favoráveis ao desenvolvimento de todas as crianças e adolescentes, não havendo distinções ou discriminações.

1.2- Estatuto da Criança e do Adolescente: Conquistas e Desafios.

Em meio a uma coesão histórica, a ocasião da reformulação do panorama legal do Brasil, coincidiu com as discussões, em caráter internacional, da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada em 1989 pelas Nações Unidas. Para Costa (1999) esse contexto favoreceu para que o ECA apresentasse uma sólida formatação em relação às ideias tratadas na Convenção Internacional e se instituisse, praticamente, como a primeira legislação nacional a estar completamente adequada a ela, sem necessidades de adaptações.

O Brasil foi um dos primeiros países a ratificar a Convenção Internacional. Embora em concordância com a Convenção, o ECA guardou, entre suas especificidades, uma noção de cidadania participatória ou democracia representativa, gestada pelo movimento social brasileiro, fortemente influenciada pela Teologia da Libertação e pelos movimentos socialistas (ASSIS, 2009, p. 42).

Neste cenário, o Estatuto da Criança e do Adolescente apresenta-se como fruto de inquietações da sociedade civil. Evidenciadas pela crítica às antigas formas de atendimento às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal, ele assinala a exigência de um novo enfoque legal, institucional e assistencial. Dessa forma, ficam reconhecidos os direitos, e assumidos juridicamente, politicamente e socialmente, a partir da criação de instrumentos legais de garantia da nova doutrina que considera cada criança ou adolescente como sujeito de direito, pessoa em desenvolvimento e com prioridade absoluta.

O advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, sem sombra de dúvidas constitui um marco zero na ordem republicana democrática brasileira para a consolidação de uma cidadania que durante anos e mais anos adormeceu neutralizada ora pela indiferença ora pelo credo filantrópico da incapacidade do “menor” (NICODEMOS, 2007, p.16).

Os ares democráticos que caracterizaram os 1980 rejeitaram as práticas repressivas impostas por lei e abriram espaço para o que se acredita ser a mais expressiva reformulação da história da legislação para a infância e adolescência. Anos de debate, denúncias e demonstrações públicas de insatisfação em relação aos Códigos de Menores de 1927 e 1979, que conduziram à permanência de movimentos sociais em defesa dos direitos da criança e do adolescente sem antecedentes no país. No quadro abaixo evidencia as mudanças advindas com o ECA, comparado ao Código de Menores.

Quadro 1 – Comparativo entre o Código de Menores (1979) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990)

Aspecto considerado	Código de Menores (Lei n. 6697/79 e Lei n. 4513/64)	Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8069/90)
Base doutrinária	Direito Tutelar do menor. Os menores eram objeto de medidas judiciais quando se encontravam em situação irregular, assim definida legalmente	Proteção integral. A lei assegura direitos para todas as crianças e adolescentes sem discriminação de qualquer tipo.
Visão da criança e do Adolescente	Menor em situação irregular, objeto de medidas.	Menor em situação irregular, objeto de medidas
Concepção político-social Implícita	Instrumento de controle social da infância e da adolescência vítima da omissão e transgressão da família, da sociedade e do Estado em seus direitos básicos.	Instrumento de desenvolvimento social, voltado para o conjunto da população infanto-juvenil do país, garantindo proteção especial àquele segmento considerado de risco social e pessoal.
Objetivo	Dispor sobre a assistência a menores entre 0 e 18 anos em situação irregular, e entre 18 a 21 anos, nos casos previstos em lei, por meio da aplicação de medidas preventivas e terapêuticas.	Garantia dos direitos pessoais e sociais por meio da criação de oportunidades e facilidades, permitindo o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social em condições de liberdade e dignidade.
Efetivação em termos de política social	Medidas restringem-se ao âmbito da Política Nacional de Bem-Estar Social (Funabem e congêneres); segurança pública; justiça de menores.	Políticas sociais básicas; políticas assistenciais (em caráter supletivo); serviços de proteção e defesa das crianças e adolescentes vitimizados; proteção jurídicossocial.
Princípios da política de Atendimento	Políticas sociais compensatórias (assistencialismo) e centralizadas.	Municipalização das ações; participação da comunidade organizada na formulação das políticas e no controle das ações.
Estrutura da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente	O Código traz como retaguarda dos juízes a Funabem, as Febems e os programas comunitários. A Segurança Pública também tem papel central, além da Justiça de Menores.	Muda a concepção sistêmica de política e estabelece o conceito de rede. Cria os conselhos dos direitos, fundos dos direitos da criança e os órgãos executores das políticas básicas, incluindo entre elas os programas assistenciais.
Funcionamento da política	Traçada pela Funabem, executada pelas Febems e	O órgão nacional traça as normas gerais e coordena a política no âmbito nacional.
Posição do magistrado	Não exige fundamentação das decisões relativas à apreensão e ao confinamento de menores. É subjetivo.	Garante à criança e ao adolescente o direito à ampla defesa. Limita os poderes do juiz.
Mecanismos de participação	Não abre espaços à participação de outros atores que limitem os poderes da autoridade policial, judiciária e administrativa.	Instâncias colegiadas de participação (conselhos paritários, Estado-sociedade) nos níveis federal, estadual, e municipal.
Vulnerabilidade socioeconômica	Menores carentes, abandonados e infratores devem passar pelas mãos do juiz.	Situação de risco pessoal e social propicia atendimento pelo Conselho Tutelar.
Caráter social	Penaliza a pobreza através de mecanismos como: cassação do poder familiar e imposição da medida de internamento a crianças e adolescentes pobres.	Falta/insuficiência de recursos deixa de ser motivo para perda ou suspensão do poder familiar. O Conselho Tutelar desjudicializa os casos exclusivamente sociais.
Em relação à apreensão	É antijurídico. Preconiza (art. 99 parág. 4) a prisão cautelar, hoje inexistente para adultos.	Restringe a apreensão a: flagrante delito de infração penal; ordem expressa e fundamentada do juiz.
Direito de defesa	Menor acusado de infração penal é “defendido” pelo curador de menores (promotor público).	Garante ao adolescente, autor de ato infracional, defesa técnica por profissional habilitado (advogado).
Infração	Todos os casos de infração penal passam pelo juiz.	Casos de infração que não impliquem grave ameaça ou violência à pessoa podem sofrer remissão, como forma de exclusão ou suspensão do processo.

Quadro 1 – Comparativo entre o Código de Menores de 1979 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (continuação)

Aspecto considerado	Código de Menores (Lei n. 6697/79 e Lei n. 4513/64)	Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8069/90)
Internação provisória	Medida rotineira.	Só em caso de crime cometido com grave ameaça ou violência à pessoa.
Internamento	Medida aplicável a crianças e adolescentes pobres, sem tempo e condições determinados.	Só aplicável a adolescentes autores de ato infracional grave, obedecidos os princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.
Crimes/infrações contra crianças e adolescentes	Omisso a respeito.	Pune o abuso do poder familiar, das autoridades e dos responsáveis pelas crianças e adolescentes.
Fiscalização do cumprimento da lei	Não há fiscalização do Judiciário por nenhuma instância governamental ou não governamental. Órgãos do Executivo não promovem, em geral, uma política de participação e transparência.	Prevê participação ativa da comunidade e, por meio dos mecanismos de defesa e proteção dos interesses coletivos, pode levar as autoridades omissas ou transgressoras ao banco dos réus.

Fonte: Código de Menores (1927), Quadro sinóptico comparativo entre as leis 6.697/79 e 4.513/64 (Código de Menores e Política Nacional do Bem-Estar do Menor) e o projeto ECA – Projeto de Lei 1.506 (Câmara Federal/dep. Nelson Aguiar) e 193/89 (Senado Federal/sen. Ronan Tito). Quadro elaborado por Costa e reproduzido pelo Fórum Nacional DCA, com acréscimos de Pereira (1998) e Santos (1997).

De acordo com Bruno Lazzarotti Costa (2002), o Estatuto redefine o conteúdo, método e gestão das políticas de atendimento à criança e ao adolescente, ao adotar o princípio a municipalização das políticas, cabendo à esfera federal a normatização e aos municípios e, em certos casos, aos estados, a sua execução.

Neste contexto, Renata Custódio de Azevedo (2007), ratifica que o ECA preconiza também a participação da sociedade civil na formulação, execução e fiscalização das políticas de atendimento à infância e juventude, através dos conselhos nacional, estaduais e municipais de caráter deliberativo e paritário entre governo e sociedade civil e supera, inclusive, a visão anterior da legislação (Código de Menores de 1927), retirando a sustentação legal para práticas assistencialistas e correccionais repressivas.

Nessa conjuntura, as políticas de atendimento à criança e ao adolescente substituem a doutrina excludente da “situação irregular” pela doutrina da “proteção integral”, que acena para promoção de direito presente no ECA. Como afirma Silva, “o ECA não foi uma dádiva do Estado, mas uma vitória da sociedade civil, das lutas sociais e reflete ganhos fundamentais que os movimentos sociais têm sabido construir” (2005, p. 36).

A modernização dos processos da infância e da adolescência no Brasil visou também a reconstrução da imagem da família brasileira, devolvendo-lhe a responsabilidade de criar e educar seus filhos, a partir de suas condições materiais. Desta forma, prioritariamente a criança deve permanecer junto aos pais, exigindo que as políticas foquem o ambiente social onde se inserem crianças e adolescentes, para atender à necessidade do grupo familiar. Para Maria Helena Magalhães de Mendonça (2000), a política de atendimento passa a ser centrada

não só no indivíduo, mas no alcance de suas relações sociais, sejam os demais membros familiares, sejam as comunidades onde eles vivem.

Rosana Ulhoa Botelho (1993) afirma que, em todos os processos da discussão sobre os direitos das crianças e dos adolescentes, tanto no período de formulação da Constituição Federal de 1988, como do ECA, prevaleceu a concepção de família como instituição indispensável ao desenvolvimento da criança e do adolescente e importante dentro de um projeto de Nação desenvolvida, que prima pela ordem e pelo progresso.

Torna-se importante enfatizar que foram justamente as novas práticas introduzidas pelos movimentos sociais, desde fins da década de 1970, que, associadas aos princípios da proteção integral, influenciaram o conteúdo, as diretrizes e o formato da política de atendimento firmada no Estatuto.

O Estatuto da Criança e do Adolescente compõe-se de dois livros. O livro I estabelece os direitos fundamentais. Trata principalmente dos direitos sociais, como saúde, educação, cultura e proteção no trabalho, dentre outros, que são dirigidos a todas as crianças e adolescentes, sem exclusão de qualquer natureza. O poder público é indicado como o principal responsável por efetivar os direitos previstos, mediante a implementação de “políticas sociais públicas”. Um aspecto importante incluído no Livro I, e que significa claramente uma contraposição à doutrina da situação irregular, é a determinação de que “a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do pátrio poder (Artigo 23)”. Determina-se ainda que, quando houver constatação de situação de carência, a família “deverá ser obrigatoriamente incluída em programas oficiais de auxílio”.

O Livro II dirige-se às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em razão de sua conduta ou da ação ou omissão dos pais, da sociedade e do Estado, e normatiza toda a política de atendimento, definindo as medidas para cada situação, as políticas a serem mobilizadas e o papel das instituições e entidades governamentais e não governamentais. Este livro inclui três tipos de medidas:

1. as *medidas específicas de proteção* – destinadas às crianças e adolescentes que tenham seus direitos violados e às crianças que cometeram algum tipo de infração, pois a elas não podem ser atribuídas medidas socioeducativas;
2. as *medidas sócio-educativas* – destinadas ao adolescente suspeito de praticar ato infracional; e
3. as *medidas pertinentes aos pais e responsáveis* – quando estes não estão cumprindo seus deveres em relação aos direitos da criança e do adolescente. (ECA, 1990).

Para viabilizar uma atuação tão ampla, é necessário mobilizar um conjunto de instituições governamentais e de entidades não-governamentais, atuando de modo coordenado. Neste sentido, o ECA situa quais são as responsabilidades e as funções de cada uma destas instituições e regulamenta como deve ser a participação das entidades não-governamentais.

Ao Juizado da Infância e da Juventude, e ao Ministério Público são conferidas funções de natureza jurídica. Ao Juizado cabe julgar e determinar tanto as medidas aplicáveis nos processos referentes ao adolescente infrator, quanto as penalidades administrativas nos casos de violações ao público infanto-juvenil, cometidas por pessoas ou entidades. O Ministério Público atua em nome da sociedade, como o órgão defensor e promotor dos direitos, em todos os processos judiciais onde houver interesses de crianças e adolescentes abrangidos. Possui também, a função ampla de gerenciador da infância e da juventude, propondo ações civis públicas em defesa dos interesses coletivos deste segmento.

As instituições e entidades de atendimento governamentais e não governamentais são as responsáveis pela execução de programas de proteção e socioeducativos, onde serão cumpridas as medidas estabelecidas pelos órgãos competentes. Essas entidades devem ser registradas e fiscalizadas pelos Conselhos Municipais de Direitos e pelo Conselho Tutelar.

Em relação às funções das instituições, observa-se que os Conselhos Tutelares ficam responsáveis pela aplicação das medidas específicas de proteção, que antes eram responsabilidade exclusiva da autoridade judiciária. O Ministério Público tem suas atribuições ampliadas, podendo inclusive conceder a remissão, instaurar sindicâncias e requisitar força policial e serviços de outros profissionais, e o Juizado fica encarregado principalmente das medidas referentes ao adolescente infrator e da aplicação de penalidades administrativas, nos casos de infrações contra norma de proteção à criança e ao adolescente. No caso do Juizado, não houve uma mera retração das funções, mas uma adequação e uma divisão de responsabilidades e de poder com os Conselhos Tutelares, no âmbito das medidas de proteção, e com o Ministério Público, no âmbito das medidas socioeducativas.

Através das proposições deliberadas pelo ECA, quanto à promoção da articulação entre os vários órgãos governamentais e não governamentais, destinadas para a defesa dos direitos da criança e do adolescente, foi criado o Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Este sistema têm a atribuição de congregar esforços para uma gestão articulada dos direitos de crianças e adolescentes.

Segundo Veet Vivarta (2005), o SGD compreende três eixos de atuação: 1) promoção; 2) controle; e 3) defesa. O primeiro eixo objetiva o atendimento direto, expressando-se através

das políticas públicas executadas pelo Estado ou sociedade civil. Já o eixo controle, visa o exercício da vigilância sobre a política e o uso dos recursos públicos para a área em evidência. Estão elencados neste eixo, a sociedade civil organizada, representada pelos fóruns, frentes e pactos e também os conselhos de direitos e o Ministério Público.

O Sistema de Garantia de Direitos (SGD) é uma instância de defesa dos direitos da criança e do adolescente introduzidos pelo ECA; compreende ações para prevenção, promoção e defesa dos direitos. É o fio condutor para a realização de uma intervenção pautada no princípio de cooperação, cujo objetivo é a proteção integral dos direitos infanto-juvenis, alçados à condição de prioridade absoluta. O SGD é caracterizado pela articulação entre a sociedade e o Poder Público, visando ao funcionamento dos mecanismos de defesa, à promoção e ao controle social dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes. A competência-fim do sistema é a efetivação dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais das crianças e dos adolescentes. (ASSIS, 2009, p. 46)

A defesa dos direitos e a implementação das políticas previstas no ECA, pela sua amplitude e complexidade, exigem uma atuação complementar e articulada entre as instituições componentes do sistema de garantias. O Conselho de Direitos, nos três níveis, tem neste aspecto uma grande responsabilidade e uma série de desafios, pois é a instituição responsável por este trabalho de articulação institucional, a partir do qual é possível viabilizar a formulação e a implementação das políticas destinadas às crianças e aos adolescentes, de acordo com a doutrina da proteção integral.

Há que se destacar que, entre as inovações trazidas pela aprovação do ECA, temos um novo reordenamento institucional e novos parâmetros na relação entre Estado/sociedade no que se refere às ações em prol da infância e da juventude. A família, o Estado e a sociedade são convocados para assumirem conjuntamente a responsabilidade pela garantia dos direitos da criança e adolescentes.

Sem dúvida alguma, a implantação da política de atendimentos à criança e ao adolescente preconizada pelo ECA exige a articulação de um conjunto de entidades governamentais e não-governamentais, assim como a participação das três instâncias da Federação, ou seja, da União, dos Estados e dos Municípios. Temos, desta forma, diferentes atores ocupando papéis estratégicos na implantação da política de atendimento do ECA.

Sabe-se que não basta a modificação de leis para que a sociedade também se modifique automaticamente. É necessário um processo dinâmico, capaz de acompanhar as contradições da realidade concreta e suas condições materiais de colocar em prática as leis.

Assim, considera-se que a nova política de atendimento proposta pelo ECA significa uma evolução na legislação brasileira relativa à infância e à juventude, no entanto ainda insuficiente para impedir que diariamente uma grande quantidade de crianças e adolescentes sejam afastados dos direitos garantidos pela lei, em virtude de diversos fatores.

O ECA não significa, portanto, a solução dos problemas que afligem milhões de crianças e adolescentes no Brasil, pois o abandono, a pobreza, a violência, os maus tratos, a exploração e a discriminação são alguns aspectos que estão presentes na história de vida e no cotidiano de crianças e adolescentes em todo o país. Apesar do novo reordenamento político, jurídico e institucional trazido pelo ECA, as condições de vida de muitas crianças e adolescentes brasileiros permanecem inalteradas.

Formulado sobre o princípio da participação popular, o ECA pressupõe dos eixos principais: o da promoção de direitos e o da defesa de direitos, encontrando, porém, desafios para a sua efetivação. Consoante a Raquel Raichelis (2000, p. 37), no primeiro eixo, o da promoção “uma das principais dificuldades relacionam-se às resistências para que as definições das políticas públicas sejam abertas à participação e ao controle social”. No segundo eixo, o da defesa, percebe-se que houve pouca implementação e investimento: ainda é insignificante o número de Conselhos Tutelares, quando pensamos em termos quantificáveis da população brasileira, assim como o número de instituições estatais de defesa, e de organizações da sociedade civil na defesa jurídico-social dos direitos da infância e da juventude.

Em virtude do presente objetivo de estudo no próximo deste capítulo, será feita a descrição da criação, atribuições, e competências desenvolvidas pelo Conselho Tutelar. Assim, a formalização do Estatuto da Criança e do Adolescente traz mudanças significativas, porém, na realidade não vem sendo colocado em prática e nem garantindo efetivamente os direitos para toda criança e adolescente brasileiros.

2- CONSELHOS TUTELARES: UM NOVO SUJEITO NA LUTA PELA GARANTIA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.

Este capítulo, objetiva fazer uma análise dos Conselhos Tutelares, que são instituições públicas não estatais, criadas a partir do ECA, responsáveis por zelar pelos direitos da criança e do adolescente em âmbito municipal. O referido órgão surge no período em que a democracia e a participação da sociedade civil na gestão e controle de políticas públicas, ganham destaque.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, responsabilizou conjuntamente, a família, a sociedade e o Estado pela implementação, execução e controle da política social para o setor, vários atores governamentais e não governamentais ganham visibilidade: Poder Judiciário (especialmente o Juizado da Infância e da Juventude), o Ministério Público, Secretaria da Justiça, Ordem dos Advogados do Brasil, Conselhos Tutelares e outras associações legalmente constituídas. Órgãos específicos são criados para desempenhar tais papéis: os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), nos três níveis de governo, e os Conselhos Tutelares.

Aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, cabe a tarefa de elaborar e fiscalizar as políticas destinadas à infância e à adolescência. Composto por representantes da sociedade civil e também do poder público. Os referidos Conselhos têm entre suas atribuições, a tarefa de elaborar o plano de ação da política de atendimento à infância e à juventude, gerir o Fundo da Infância e Adolescência (FIA), promover o registro das entidades e programas governamentais e não-governamentais de atendimento à criança e ao adolescente, bem como promover e coordenar o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar. O artigo 131 do ECA, assim nos apresenta o Conselho Tutelar: “é o órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei”.

Podemos afirmar que o conselho tutelar é um órgão *sui generis*; qualquer tentativa de compará-lo a outras instituições não captará sua singularidade. Apesar de estar vinculado administrativamente ao Poder Executivo Municipal, não é um órgão do governo, mas sim um órgão do Estado. Em geral, atende à camada da população desassistida pelas políticas públicas, mas não é um órgão ou setor da assistência social. É responsável por acompanhar crianças de 0 a 12 anos incompletos, autoras de ato infracional, mas não é órgão da segurança pública. Apesar de suas determinações possuírem peso de lei, não é um órgão da justiça. A condição do conselho

tutelar como um órgão permanente expressa a preocupação da Convenção Internacional da Criança e do Adolescente da ONU de assegurar aos infanto-juvenis a proteção dos seus direitos de maneira contínua e ininterrupta. (ASSIS, 2009, p. 148).

Em outras palavras, o CT é permanente, porque após a sua implantação, não poderá ser extinto por nenhuma autoridade (prefeito, promotor, juiz, etc). É autônomo, pois, é o órgão que resolve o tipo de ações e medidas a realizar, e o momento para aplica-las, sem nenhuma interferência e suas decisões só podem ser revistas pelo poder judiciário, através de provocação da parte interessada ou do Ministério Público. Por fim, é um órgão não jurisdicional porque não pertence ao Poder Judiciário, não resolve conflitos de interesses, não sentencia. Portanto, o CT não é subordinado, hierarquicamente, a nenhuma outra instância, sendo vinculado administrativamente ao poder público local, cabendo a ele atribuições tipicamente administrativas.

Uma das finalidades dos redatores do ECA, ao instituir o Conselho Tutelar, foi de retirar do âmbito do poder judiciário, assinalado até então por um acentuado centralismo, questões predominantemente não-jurisdicionais, conforme assinala Patrícia Tavares (2006):

A nova divisão de tarefas imposta constitucionalmente fez que demandas de natureza não jurisdicional, antes destinadas ao Poder Judiciário, como, por exemplo, a entrega de criança ou adolescente a seus pais mediante termo de responsabilidade, ou ainda, o seu encaminhamento à instituição de abrigo, passassem a ter no Conselho Tutelar a instância primeira e preferencial de solução. (TAVARES, 2006, p.328).

No eixo da defesa do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), situam-se a Defensoria Pública, polícias, Ministério Público e o Conselho Tutelar, entretanto, isso não quer dizer que as atribuições do órgão (CT), seja restrita a este eixo. Como já foi mencionado anteriormente, o SGD tem uma lógica de funcionamento que conecta seus integrantes, exigindo mobilidade jurídica e política dos organismos integrantes, a fim de articulá-los e integrá-los.

Quadro 02- Sistema de Garantias de Direitos (eixos, objetivos e atores públicos e sociais)

EIXOS	OBJETIVOS	ATORES PÚBLICOS E SOCIAIS
PROMOÇÃO (atendimento direto)	Atendimento direto dos direitos através de políticas públicas	- Conselhos de Direitos; -Conselhos Setoriais e Entidades de Atendimento (Educação Saúde e Assistência Social)
CONTROLE	Vigilância do cumprimento	- Sociedade Civil;

(vigilância)	da Constituição Federal e do ECA	- Fóruns – Sindicatos; - Entidades de Classe.
DEFESA (responsabilidade)	Responsabilização pelo não-atendimento, pelo atendimento irregular ou pela violação dos direitos	- Judiciário – Ministério Público; - Secretaria de Segurança; - Secretaria de Justiça; - Defensoria Pública; - Conselhos Tutelares e Centros de defesa.

Fonte: www.mpba.mp.br/

Destarte, o ECA não define nenhum vínculo legal entre os conselheiros de direitos e os conselheiros tutelares quanto ao princípio da autonomia. Entretanto, os conselheiros de direitos podem indicar diretrizes para a criação e funcionamento dos CTs. São os conselheiros de direitos que gerenciam o processo de seleção dos conselheiros tutelares. Os CMDCA encaminham aos CTs a relação das entidades e programas registrados pelos mesmos, que atendem crianças e adolescentes, para fins de fiscalização.

Ressalta-se que os dados dos atendimentos realizados nos Conselhos Tutelares, devem servir de subsídio para o processo de formulação das políticas municipais de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

O Conselho Tutelar apresenta-se um órgão colegiado, ou seja, todas as atribuições e deliberações só podem ser tomadas pela maioria dos conselheiros tutelares, e não pela vontade individual de qualquer dos membros.

Vivarta (2005) apresenta os CTs apenas no eixo da defesa, todavia é possível afirmar que esse órgão atua também em favor do eixo do controle, ao passo que, tem competência para fiscalizar políticas em favor da cidadania infanto-juvenil. Entretanto, Pedro Demo afirma que, mesmo o ECA sendo um instrumento legal importante, ele não trouxe solução decisiva, “embora tenha trazido formas relevantes de tratamento mais digno, o que não é pouco. Mas não é suficiente.” (DEMO, 1995, p.101).

Ressaltamos que, o poder público e sistema jurídico em si, não são capazes de proporcionar transformações reais no modelo de cidadania de crianças e adolescentes brasileiros. O autor acima mencionado complementa que o ECA também parte da ideia de “proteção” à criança e ao adolescente, “revelando uma tendência assistencialista” (DEMO, 1995, p.101), ao invés de garantir “direito” ao desenvolvimento integral. Indica, finalmente, que, apesar de o ECA já apresentar algumas perspectivas diferenciadas em relação à cidadania

de crianças e adolescentes, ele “não pode regredir, mas precisa ser sempre aperfeiçoado” (DEMO, 1995, p. 109).

Conforme Azevedo (2007), o CT aparece com uma função de defender, de assistir. Mesmo não sendo o espaço exclusivo de controle das populações, é o único que apresenta o perfil de ser lateral à justiça, porque possui atribuições de garantir a execução da legislação e acompanhar os sujeitos titulares dos direitos, isto é, crianças, adolescentes e famílias que estejam sob sua tutela. De acordo com José Eduardo de Andrade (2000), o órgão não se define somente como uma instância para garantir direitos, mas também passa a ser um possível mecanismo de cobrança de deveres; por parte do Estado e por parte dos indivíduos.

2.1- Criação, composição e estruturação dos Conselhos Tutelares.

O ECA preconiza em seu Artigo 132 que em cada município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo um Conselho Tutelar, formado por cinco membros, os quais devem ser escolhidos pela população local para um mandato de quatro anos, sendo possível uma recondução, mediante novo processo de escolha, ao exercício da função de conselheiro. (Redação dada pela Lei nº 12.696, de 2012). De acordo com a Resolução do CONANDA nº 75, recondução “consiste no direito do Conselheiro Tutelar de concorrer ao mandato subsequente, em igualdade de condições com os demais”.

Entretanto, há quem divirja da forma pela qual, majoritariamente, ocorrem as eleições dos Conselhos Tutelares em todo o país, ou seja, o voto direto facultativo da população. O renomado autor e jurista Edson Sêda (2004) ao criticar o CONANDA e uma das suas resoluções, afirma que:

[...] onde, por exemplo, pusemos na lei o comando para um criterioso processo de escolha de conselheiros tutelares pela comunidade (organizada, em seus diversos segmentos de associações, entidades de classe, sindicatos, todos contribuindo para a melhor escolha), o burocrático CONANDA comandou, através da inconstitucional e ilegal resolução, uma populista eleição, violadora do princípio da participação e do princípio da legalidade. Coisa errada porque o Conselho Tutelar se situa acima de interesses grupais ou pessoais. Tecnicamente, conselheiros tutelares não representam diretamente eleitores. Eles são comissionados por organizações, elas sim, representativas da população para exercer controle de Estado sobre a política de proteção a crianças e adolescentes. (SÊDA, 2004, p. 66)

O Eca prevê também, que cada município brasileiro tenha ao menos um CT, e isto varia de acordo com o número de habitantes. Publicada em março de 2011, a Resolução 139

do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) estabelece parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil. Entre as recomendações da resolução, está o estabelecimento de um Conselho Tutelar para cada grupo de 100 mil. Anteriormente a orientação – parte da Resolução 75 do Conanda – era de que houvesse um Conselho a cada 200 mil moradores. A resolução também estabelece critérios para a distribuição dos CTs, detalha providências que devem ser tomadas para o processo de eleição de seus membros, além de aumentar os requisitos para os candidatos aos cargos de conselheiro tutelar.

Cada CT deve ser constituído por cinco membros, as ações e decisões devem ser fruto do coletivo e não do individual, através do colegiado, composto pela maioria dos conselheiros. O intuito é de promover uma construção conjunta, por meio das habilidades e potencialidades de cada membro.

O ECA explicita também que o CT é um órgão encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos, ou seja, os conselheiros tutelares devem fiscalizar e estarem atentos, zelar não é atender os direitos, mas fiscalizar para que aqueles que devam atender, não se omitam. É um órgão de atuação exógena, atendendo não para a satisfação da necessidade dos atendimentos, mas para proporcionar a defesa de direitos e solicitar serviços indispensáveis à comunidade.

Em teoria, os municípios que ainda não criaram o Conselho Tutelar, podem pagar multa estipulada pela justiça. Assim, o Ministério Público deve encaminhar ação civil pública e a multa paga, será destinada ao Fundo Municipal da Infância e Adolescência. Todavia, Vivarta (2005) alerta que é o “diálogo” que tem predominado nas negociações para implantação e implementação dos CTs.

O artigo 133 do ECA, estabelece os critérios para o exercício da função de conselheiro tutelar: I- reconhecida idoneidade moral; II- idade superior a vinte e um anos; e III- residir no município. A responsabilidade pelo processo de eleição e posse dos membros do CT é do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, devendo ser fiscalizado pelo Ministério Público. Ressaltando que são impedidos de servir no mesmo CT, marido e mulher, ascendentes e descendentes, sogro e genro ou nora, irmãos, cunhados, durante o cunhadio, tio e sobrinho, padrasto ou madrasta e enteado (Art. 140 – ECA). A resolução 75 do CONANDA prevê também que os conselheiros tutelares podem ter seus mandados cassados, caso descumpram suas atribuições, pratiquem atos ilícitos ou conduta incompatível com a confiança outorgada pela comunidade.

A lei municipal, de acordo com o art. 3º da referida resolução, deverá “explicitar a estrutura administrativa e institucional necessária ao adequado funcionamento do Conselho Tutelar”, cabendo ao Executivo dispor na Lei Orçamentária Municipal da previsão de dotação para o custeio das atividades desempenhadas pelo Conselho Tutelar, inclusive para as despesas com subsídios e capacitação dos Conselheiros, aquisição e manutenção de bens móveis e imóveis, pagamento de serviços de terceiros e encargos, diárias, material de consumo, passagens e outras despesas (BRASIL, Resolução nº 75, de 22 de outubro de 2001, Art. 3º, Parágrafo único).

Conforme as resoluções do CONANDA (2007), para efetuar plenamente as suas atribuições, os conselhos tutelares necessitam de estrutura física e condições de funcionamento¹¹, refletidas na organização adequada do espaço, na provisão de material de trabalho e na sistematização dos procedimentos dos conselheiros.

De acordo com o artigo 134 do ECA, os gastos com toda organização do CT, deverão constar na lei orçamentária anual. Estão inclusos nestes gastos; água, luz, telefone, aluguel da sede, transporte, etc. Importante ressaltar que os recursos do Fundo da Infância e da Adolescência (FIA) não poderão ser utilizados para esse fim, nem para a remuneração dos conselheiros tutelares.

Assis (2009) sugere também que além de garantir um espaço devidamente equipado, o conselheiro deve administrá-lo, repondo material de consumo, cuidando da manutenção do material permanente, fazendo a distribuição de tarefas das equipes de apoio e fiscalizando sua execução.

Mesmo sem ter relação de subordinação com administração pública, os Conselhos Tutelares são mantidos pela prefeitura. Isso significa que ela deve fornecer sede, transporte, equipamentos e material de trabalho, além de pagar o salário dos conselheiros, que deve seguir critérios definidos na lei municipal de criação dos conselhos (UNICEF, 2005, p.18).

¹¹ Para o desempenho de suas funções, é fundamental que o conselheiro tutelar conte com uma estrutura física que inclua: sala para atendimento individual, que garanta a privacidade do atendimento ao público; sala adequada para pequenas reuniões de trabalho; sala adequada ao trabalho administrativo e arquivo; sanitários para os conselheiros e para o público. Quanto aos equipamentos e materiais de consumo que devem ser disponibilizados pelo Poder Executivo para o desenvolvimento das ações dos conselheiros, podemos destacar: material permanente para escritório: computador e impressora, telefone, fax, mesas e cadeiras; material de consumo para escritório; linhas telefônicas com possibilidades de ligações interurbanas; serviço postal; aparelho celular para os plantões; automóvel para locomoção do conselheiro para o atendimento a denúncias e visitas domiciliares. (ASSIS, 2009).

Quanto ao horário de funcionamento, os conselheiros atuam de acordo com a lei municipal, e geralmente esta estabelece que o órgão funcione todos os dias da semana, incluindo fins de semana e feriados, através de regime de plantão e escalas.

Quanto ao horário de funcionamento, parece evidente que ele deve ocupar os dois turnos do dia, além de plantões para atender queixas, reclamações e denúncias urgentes no período noturno, domingos e feriados. Mas isso não quer dizer, evidentemente, que cada conselheiro vá ficar vinte e quatro horas, ininterruptamente, na sede do Conselho. Também não quer dizer que cada conselheiro vá ficar vinte e quatro horas, em qualquer lugar, à disposição dos usuários. (SÊDA, 2004, p. 33).

Segundo Tavares (2006), os conselheiros não se enquadram de modo perfeito em qualquer das categorias de agentes públicos citados pela doutrina de Direito Administrativo. Apesar do conselheiro tutelar não possuir vínculo empregatício com a prefeitura, ele é considerado funcionário público para fins de responsabilidade civil, penal e administrativa. Como tal, pode ser chamado a responder por sua ação abusiva e/ou omissão no exercício dos deveres funcionais, inclusive com base na Lei de Improbidade Administrativa (SEDH, 2007, p. 54).

2.2- Atribuições e competências dos Conselhos Tutelares.

As atribuições dos conselheiros tutelares são definidas pelos artigos 95 e 136 do ECA, basicamente dizem respeito ao atendimento à criança, ao adolescente e à família em situação de ameaça ou violação dos seus direitos, à fiscalização das entidades de atendimento de crianças e adolescentes, bem como ao auxílio prestado na elaboração e na formulação de políticas públicas.

Não cumprir tais atribuições significa descumprir a função pública para a qual está obrigado por lei, podendo o conselheiro ser acusado de prevaricação, segundo previsto no art. 319 do Código Penal Brasileiro. Por outro lado, ir além das atribuições, desconhecendo os limites de sua ação, representa abuso de poder, também passível de medidas judiciais. (ASSIS, 2009, p. 158)

O ECA é um manual para os conselheiros tutelares, apesar de que, não abarca as peculiaridades de cada família que será atendida pelo órgão. Assim, apesar de existirem outras atribuições elencadas no corpo do ECA, a maior parte dessas atribuições estão sistematizadas no artigo 136, a saber,

I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII; II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII; III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto: a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações. IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente; V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência; VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional; VII - expedir notificações; VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário; IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal; XI - representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009).

As medidas referidas no inciso I do art. 136 são medidas de proteção à criança e ao adolescente, devendo ser aplicadas sempre que os direitos reconhecidos no ECA forem ameaçados ou violados, em razão da ação ou omissão da sociedade ou do Estado; falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis; e em razão da conduta da própria criança ou adolescentes (Art.98, ECA). São atendidas ainda pelo órgão, crianças autoras de ato infracional, nas quais devem ser aplicadas medidas de proteção também (Art. 105, ECA). As medidas de proteção aplicáveis pelo Conselho Tutelar são as previstas no art. 101, incisos de I ao VII;

I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII - abrigo em entidade (BRASIL, Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, 2004: 42).

Além da aplicação dessas medidas de proteção a crianças e adolescentes, a instituição em destaque, conforme o inciso II do art. 131 (atribuições do Conselho Tutelar) pode atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII, quais sejam:

I - encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família; II - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; III - encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico; IV - encaminhamento a cursos ou programas de orientação; V - obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar; VI - obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado; VII – advertência (BRASIL, Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, 2004: 50-51).

As outras medidas previstas no art. 129, incisos VIII ao X não podem ser aplicadas pelo Conselho Tutelar. Também nos casos de ato infracional (conduta descrita como crime ou contravenção penal, conforme artigo 103 do ECA) cometido por aquele que não completou dezoito anos, caberá intervenção do Conselho Tutelar, sempre no sentido de garantir direitos e não de punir ou investigar o jovem infrator, pois a atuação do Conselho Tutelar não terá qualquer cunho investigatório; tal atividade, caso necessária – em razão do envolvimento de adolescentes ou imputáveis no ato - , permanece sob a responsabilidade da autoridade policial (TAVARES, 2006, p.350).

Uma das mais importantes atribuições do CT vem elencada no inciso IX na o artigo 136, que é “assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”. Nesse sentido esta função mostra-se relevante, pois é o CT que lida diariamente com os casos de ameaça e violação dos direitos infante-juvenis, detendo propriedade para apontar as carências e falhas existentes na rede de atendimento local.

O CT depende dos diversos públicos existentes para encaminhamentos e execução de suas decisões, assim faz-se necessário, que o órgão organize os dados referentes às crianças e adolescentes de cada município, bem como, os retornos dos seus encaminhamentos, sendo estes positivos ou negativos. Em casos onde a insuficiência de determinado serviço público for verificada, o CT deverá comunicar via ofício a cada setor competente e ao CMDCA, para que cada problema seja sanado. Nos casos que persistirem a ausência ou ineficácia do serviço, o CT deverá comunicar o fato oficialmente ao Ministério Público para que esse tome as medidas cabíveis, consoante ao artigo 201, VIII, do ECA.

Assim, Roberta Rodrigues dos Santos (2007) pontua que, o Conselho Tutelar como canal de participação coletiva tem função de definir conjuntamente com o poder público as

políticas de atendimento à criança e ao adolescente e, principalmente o controle sobre sua execução. Entretanto, vêm ao longo dos anos afirmando ser “uma parte funcional de um organismo” (Sêda, 2004, p. 03), que só pode exercer sua função, atrelado às demais instituições.

Embora, para subsidiar o atendimento da criança e adolescente, o Conselho Tutelar necessite de Políticas Públicas (mecanismo de redistribuição de direitos) como: educação, saúde, assistência social, previdência, lazer, cultura e outros, este não se limita a afirmar que o CT faz parte de um “organismo” e que o sucesso ou não de seu funcionamento depende da integração dos serviços institucionais. Mas, a demanda deve ser encaminhada e as políticas fiscalizadas pelo órgão, para fazer cumprir as Medidas de Proteção. Em outras palavras, não basta uma intervenção micro, de qualidade, é necessário forte investimento no fortalecimento das ações a nível macro, por meio do controle social. Nesse sentido é preciso um trabalho descentralizado entre os conselheiros, equipe técnica, usuários (familiares) e sociedade civil a fim de produzir, os impactos almejados. Ou seja, o acesso e real efeito de usufruir serviços públicos, tendo em vista a garantia dos direitos da criança e do adolescente. (SANTOS, 2007, p. 61).

Nesse sentido, Giselle Ávila Leal de Meirelles (2005) explicita que a burocracia do Poder executivo por seu caráter historicamente centralizador, não amplia efetivamente a criação de espaços públicos de participação e de controle social por parte dos Conselhos Tutelares (p. 87-8). Entretanto, os próprios Conselhos Tutelares não buscam construir ferramentas de enfrentamento político e rebatimentos estratégicos suficientes para conquistar espaços de participação e controle sociopolítico, como assim deveria fazer.

Ante o exposto, somente a legislação em vigor (Estatuto da Criança e do Adolescente), não é suficiente para promover a transformação da sociedade, devendo esta ser ultrapassada através da fiscalização e socialização, elementos fundantes para emancipação política e humana.

Neste contexto pode-se afirmar que o Conselho Tutelar se acentua na sociedade brasileira como outras instituições democráticas e com participação da sociedade civil no país. Ressaltando também que o CT também se delinea como um espaço, que deve influenciar de maneira positiva os rumos políticos da cidadania, assessorando, fiscalizando, denunciando pessoas e instituições que estejam envolvidos em casos de ameaça e/ou violação dos direitos da criança e do adolescente no Brasil.

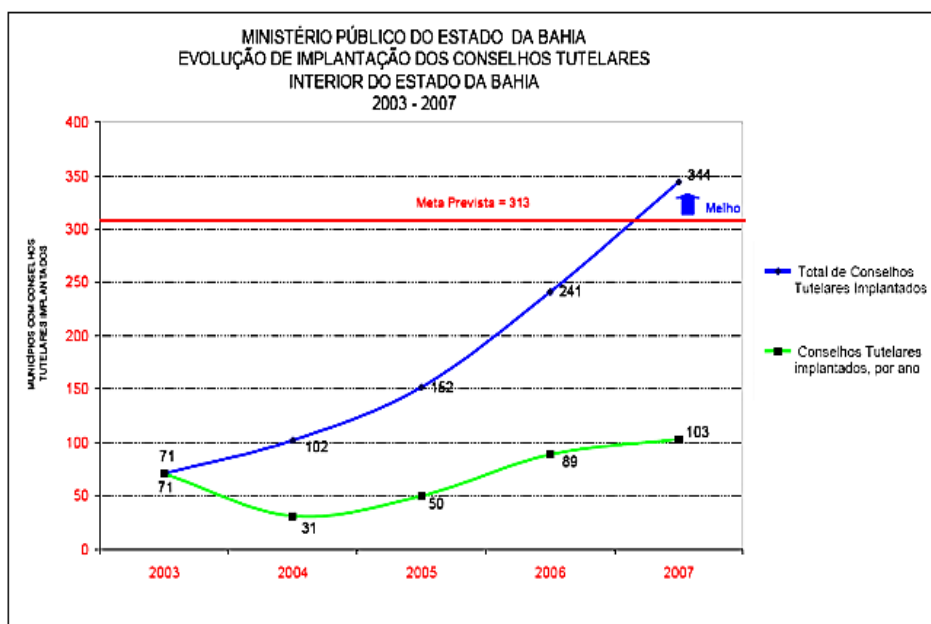
2.3- Um breve resumo sobre a implantação dos Conselhos Tutelares no cenário baiano.

Definidos na Lei Federal 8.869 de julho de 1990, que entrou em vigor no dia 14 de outubro de 1990, os Conselhos Tutelares passam a integrar definitivamente a estrutura municipal. O Estatuto da Criança e do Adolescente diz que o órgão passa a integrar definitivamente a estrutura municipal, como serviço público essencial à garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Garantindo dessa forma, a primazia irrestrita da “doutrina da proteção integral”, perfilhando o público infante-juvenil como “sujeitos de direitos”, mercedores de políticas públicas específicas, por viverem em condição peculiar de desenvolvimento.

O Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente foi criado na década de 90, do século XX, para atuar em defesa dos direitos da criança e do adolescente, sempre que estes estiverem sendo ameaçados ou violados. Assim, “os conselhos são canais importantes de participação coletiva, que possibilitam a criação de uma nova cultura política e novas relações políticas entre governos e cidadãos” (Raichelis, 2006, pg. 110).

Embora o Estatuto da Criança e do Adolescente tenha sido promulgado em 1990, apenas 71 Conselhos Tutelares haviam sido implantados na Bahia, até 2003 (Relatório de Atividades 2009, p.247, MP/BA), conforme gráfico abaixo;

GRÁFICO 01 – Evolução de implantação dos Conselhos Tutelares



FONTE: CAOPIJ – Atualizado até 31-12-2007 / Adaptação: Taís Ambrosi Oliveira, 2014.

A partir do ano de 2003, o Ministério Público da Bahia, buscando ampliar esse número, iniciou um trabalho institucional, que ganhou impulso no ano de 2005, com o caráter de meta do planejamento estratégico institucional. Somente no ano de 2008, com a mobilização dos Promotores de Justiça, junto à sociedade e aos governos locais, o Estado da Bahia passou a contar com Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente, em todos os seus 417 municípios.

Em relação à implantação dos Conselhos de Direitos e Tutelares, é bom lembrar que, não obstante a previsão legal, a realidade da Bahia encontrava-se muito aquém da desejada, ocupando uma posição desconfortável no cenário nacional, visto que, em 2003, treze anos após a vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, dentre os seus 417 municípios, segundo dados fornecidos pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CECA, apenas 71 (setenta e um) possuíam Conselhos Tutelares instalados. Constatada essa triste realidade, assumimos o desafio, incluindo como meta institucional do Planejamento Estratégico a implantação dos Conselhos Tutelares nos diversos municípios. Em decorrência dessa ação, os Promotores de Justiça com atuação na área infanto-juvenil travaram uma luta diária para a sua concretização, articulando e mobilizando a comunidade e o poder público, de modo que os Conselhos foram aumentando, gradativa e consideravelmente, passando para 152 em 2005, 240 em 2006 e 344 em 2007, estando, hoje, todos os Municípios baianos com os seus Conselhos Tutelares instalados. Frisamos, por oportuno, que 73 Conselhos Tutelares foram criados em 2008, ultrapassando, assim, a totalidade no Estado em 13 (treze) anos de vigência do Estatuto.

(Relatório de Atividades 2009, p.261, MP/BA).

Em meados do ano de 2008, no Estado da Bahia, foram implantados os últimos Conselhos Tutelares, nos municípios de Conceição do Almeida, Candiba, Gongogi, Ibirataia, Santa Luzia, Sitio do Mato, Ibirapitanga e Marau que ainda não possuíam o órgão em sua estrutura administrativa.

A demora em implantar o CT, como órgão municipal, demonstra a falta de interesse do poder público de se mobilizar e solicitar das autoridades competentes a criação do mesmo.

2.4- Criação e implantação do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida

O Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-Ba foi criado através da Lei Municipal nº 392/2007, 02 de outubro de 2007, com convocação para os candidatos através do edital CMDCA nº. 001/2007, e posterior convocação dos candidatos eleitos através do decreto nº

008/2008. Ressaltando que apesar da legislação municipal submeter à regulamentação de criação do CT, em 2007, somente em 2008, houve a instalação e funcionamento do órgão.

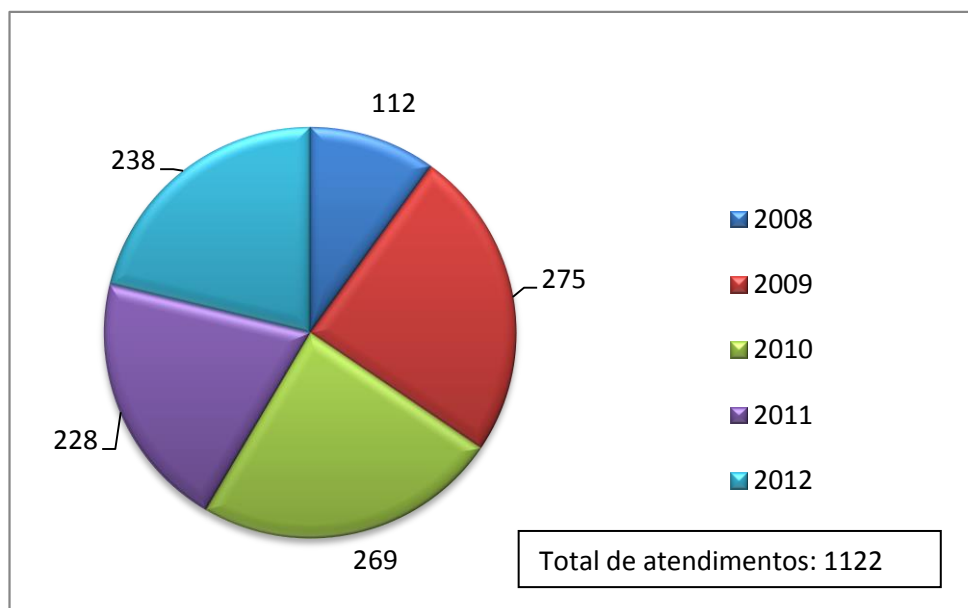
A Lei Municipal nº 392/2007, 02 de outubro de 2007, cria o CT de Conceição do Almeida-Ba, e estabelece que o órgão será composto por 05 (cinco) membros, escolhidos pelo voto facultativo dos eleitores do município, para um mandato de 03 (três) anos, ratificando o que já fora preconizado pelo ECA. Essa legislação também explicita as situações em que os conselheiros tutelares perderão seus mandatos: a) se for condenado em sentença penal transitada em julgado; b) infringir quaisquer disposições da referida Lei; c) conduta incompatível com a função de conselheiro.

2.5- Tipificação e análise dos dados quantitativos do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA nos anos de 2008 a 2012.

O Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA utiliza como instrumento de registro e organização dos atendimentos um “Livro de Ocorrências” do tipo livro de atas, no qual os conselheiros transcrevem as narrativas das fichas de atendimentos que são realizados mediante denúncias formais, ou anônimas. Tais documentos trazem informações sigilosas e ficam sob a responsabilidade do referido órgão.

Neste trabalho tomou-se por base o total de 1.122 atendimentos realizados pelos conselheiros tutelares de Conceição do Almeida, entre 2008 a 2012, constantes em seus livros de ocorrências, como mostra o gráfico abaixo. Todos os registros são feitos manualmente, através das narrativas subjetivas das famílias que são atendidas pelos conselheiros tutelares. Em cada ficha, os conselheiros registram a data do atendimento, os dados pessoais do denunciante (quando não se trata de denúncia anônima), o relato da ocorrência, bem como o nome da(s) criança(s), e/ou adolescente(s) que teve ameaça ou violação de direitos.

GRÁFICO 02 – Atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar de Conceição do Almeida -BA



Fonte: Livro de atendimentos do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA

Em cada ficha de atendimento consta uma palavra-chave (motivo/razão) do atendimento, com base num sistema de categorias empíricas, criado por Conselhos Tutelares formados há mais tempo, e adaptados pelos conselheiros tutelares do município pesquisado. Depois do contato com as fichas de atendimento, solicitou-se aos conselheiros tutelares mais informações sobre os significados atribuídos às categorias utilizadas pelos mesmos, por ocasião do registro e contabilização dos atendimentos. Os conselheiros apresentaram uma lista contendo as vinte e quatro categorias originalmente empregadas pelos mesmos, que estão sintetizadas na tabela a seguir;

Tabela 01 – Categorias de violações de direitos

Palavra-chave (motivo/razão)	Caracterização
Conflito familiar	Refere-se a situações em que o ambiente familiar apresenta conflitos entre seus membros, discussões frequentes, práticas violentas, disputas por guarda, exposição da criança/adolescente a adultos negligentes e agressivos.
Problemas de comportamento	Refere-se a situações em que os pais ou responsáveis apresentam queixas relativas à disciplina da criança/adolescente, estando estes envolvidos em situações consideradas antissociais.
Negligência	Refere-se à situação de constante omissão para com a criança/adolescente que coloque em risco seu desenvolvimento físico e psicológico.

Violência física	Refere-se a qualquer tipo de agressão física contra a criança/adolescente, seja esta praticada pelos pais ou responsáveis, ou por outra criança/adolescente.
Violência sexual	É um tipo de violência que envolve relações sexuais, ou qualquer outro contato de natureza sexual contra criança/adolescente podendo ser praticada tanto por conhecido ou familiar ou por um estranho. O não consentimento da vítima é uma das características dessa violência, todavia quando a vítima tem menos de 14 anos, não interessa se ela mostrou ou não interesse no ato sexual.
Evasão escolar	Refere-se a situações de ausência reiteradas à escola ou ao abandono ao processo de escolarização.
Abandono	Refere-se a situações em que os adultos responsáveis, frequentemente a mãe biológica de um bebê, abre mão da guarda da criança, disponibilizando-a para a adoção; em alguns casos, refere-se a situações em que uma criança foi deixada na responsabilidade de outro adulto – familiar ou não – e “desaparece”, deixando de manter contato e de enviar ajuda econômica.
Certidão de nascimento	Refere-se a crianças/adolescentes que não dispõem do documento porque ele não foi providenciado ou foi perdido, dificultando seu acesso a alguns outros direitos básicos.
Desaparecimento	Refere-se a casos em que se suspeita da fuga da criança/adolescente do lar).
Assistência social	Refere-se, principalmente, à demanda não atendida por programas comunitários de atendimento às crianças/adolescentes, em atividades de natureza recreativa e/ou educativa.
Atendimento médico especializado	Refere-se a situações em que há demanda por atendimento especializado, relativo a doenças e/ou transtornos específicos, indisponíveis no âmbito da rede pública de assistência à saúde.
Não acesso à convivência familiar	Descreve situações em que a criança/adolescente se vê desprovida de um responsável legal, em virtude do falecimento ou desaparecimento do responsável.
Ato infracional	Refere-se ao cometimento de delitos por menores de idade. Todavia o Conselho Tutelar é responsável pelo registro e encaminhamento dos casos com menores de doze anos, e esporadicamente com maiores de doze anos. Já que estes na maioria das vezes são registrados e acompanhados em esfera jurídica.
Convivência familiar inadequada	Diz respeito à crianças/adolescentes convivendo com usuários de drogas lícitas ou ilícitas, ou que são expostas constantemente a desavenças/brigas entre os adultos.
Aliciamento	Refere-se ao ato de atrair crianças e adolescentes com promessas enganosas, sedução, suborno, e indução a atos ilícitos. Basicamente, essas práticas têm como fundamento a indução a praticar o sexo.
Pensão alimentícia	Refere-se a solicitação à defensoria pública para o pedido de pensão alimentícia para crianças e adolescentes. Nesses casos o Conselho Tutelar realiza apenas

	encaminhamento.
Guarda	Refere-se a solicitação à defensoria pública para o pedido de guarda para um dos responsáveis. Nesses casos o Conselho Tutelar realiza apenas encaminhamento.
Cárcere privado	Refere-se a situações de pais ou responsáveis manterem crianças ou adolescentes presos em suas residências, em alguns casos com uso de violência, privando-os de liberdade.
Alienação parental	Descreve casos em que um dos genitores após a separação tenta destruir a imagem do outro, imputando-lhe características falsas, com o intuito de afastar o filho do outro genitor.
Maus-tratos	Refere-se a situações onde há uma exposição de perigo à vida ou saúde.
Miserabilidade	Refere-se a crianças/adolescentes – e suas famílias – em situação de extrema pobreza que passam por privação das necessidades básicas.
Drogadição	Refere-se a casos em que crianças/adolescentes fazem uso de substâncias ilícitas.
Violência institucional	Refere-se a situações em que a criança/adolescente é vítima de discriminação e/ou situação vexatória, no contexto de alguma instituição pública
Trabalho Infantil	Descreve casos de exploração do trabalho infantil, em diversos âmbitos da sociedade.

Fonte: Regimento Interno do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA

Após a coleta de dados, com a análise dos atendimentos realizados entre os anos de 2008 e 2012, a tabela 02, apresenta abaixo a distribuição em ordem decrescente da frequência das notificações de ameaça e/ou violação de direitos de crianças e adolescentes, segundo as categorias empregadas pelo Conselho Tutelar de Conceição do Almeida, entre os anos de 2008 a 2012.

Tabela 02- Atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA

Categorias de atendimento	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Conflito familiar	38	27	47	42	35	189
Problemas de comportamento	11	40	38	30	37	156
Negligência	5	26	31	35	40	137
Violência física	8	22	44	28	24	126

Maus-tratos	6	25	20	25	23	99
Guarda	5	33	21	9	11	79
Pensão alimentícia	17	40	10	2	0	69
Assistência social	3	10	12	15	5	45
Ato infracional	10	12	1	4	6	33
Violência sexual	1	5	10	1	13	30
Aliciamento	0	12	8	3	3	26
Abandono	2	4	4	2	10	22
Evasão escolar	2	6	3	6	5	22
Convivência familiar inadequada	0	2	4	2	9	17
Atendimento especializado na saúde	3	4	5	1	1	14
Violência psicológica	1	3	3	3	1	11
Alienação parental	0	1	1	6	2	10
Miserabilidade	0	0	1	2	6	9
Desaparecimento	0	1	1	5	2	9
Não acesso à convivência familiar	0	1	2	1	4	8
Drogadição	0	0	2	2	0	4
Cárcere privado	0	1	1	1	0	3
Violência institucional	0	0	0	1	1	2
Trabalho infantil	0	0	0	2	0	2
Total	112	275	269	228	238	1122

Fonte: Livro de Atendimentos do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida –BA

É importante lembrar que se a estatística que se pode produzir com base nos dados oficiais de atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar, representa a “ponta do iceberg”, já que, muitos casos de violação de direitos não são denunciados por fatores diversos, mesmo em municípios em que denunciar é uma ação para a qual o cidadão está sensibilizado. Entretanto a análise dos dados registrados pelo CT pode produzir um conhecimento sobre quais situações têm sido reconhecidas, denunciadas e notificadas em Conceição do Almeida.

A estimativa obtida nesse estudo sinalizou que os casos mais frequentes de violação de direitos infanto-juvenis (entre os anos de 2008 a 2012), foram; conflito familiar (189 casos);

problemas de comportamento (156 casos); negligência (137 casos) e violência física (126 casos). Estas categorias com maior número de atendimentos, são violações que ocorrem na própria família, muitas vezes cometidas por pais e/ou responsáveis.

O ECA (1990) preconiza em seu artigo quinto que nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei, qualquer atentado, por ação ou omissão aos seus direitos fundamentais. Todavia, os números de atendimentos mais frequentes nesta pesquisa são caracterizados de forma muito complexa, já que ocorrem no espaço da família, onde a violação de direitos convive, paradoxalmente, com vínculos afetivos, relações de dependência e de reconhecimento, que devem ser percebidos e enfrentados com sensibilidade e acuidade para não ocasionarem em abusos ainda maiores contra a criança e o adolescente.

CONFLITO FAMILIAR

Entre os anos de 2008 e 2012 o Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA, registrou 189 casos de atendimentos de conflitos familiares. Conflitos estes, que são frequentes nas famílias atendidas, envolvendo pais, filhos e outros parentes. Apresentando o índice mais elevado dos atendimentos realizados, os conflitos familiares ocorrem no seio de muitas famílias almeidenses, e com o tempo, pode culminar em outros tipos de violação de direitos. As crianças e jovens que estão diretamente envolvidos nos conflitos, ou que presenciam os mesmos, podem sofrer com outros tipos de violações de direitos como, evasão escolar, violência e problemas de comportamento.

O impacto causado pelos conflitos familiares provocam alterações psicológicas, cognitivas e relacionais da criança e do adolescente. Conflitos frequentes geram respostas emocionais intensas por parte da criança, que podem manifestar-se por meio de condutas agressivas ou depressivas. Crianças expostas a situações de conflito conjugal apresentam maior incidência de sintomas de ansiedade, agressividade, distúrbio de conduta e depressão (Jenkins & Smith, 1991).

Muitos pais e responsáveis demonstram “esquecer”, que desde o nascimento, a criança tem direito ao afeto, à assistência moral e material e à educação. É um dever familiar, estabelecido constitucionalmente, assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito a convivência familiar e comunitária, e protegê-los de toda forma de negligência, exploração, violência, crueldade e opressão.

Destarte, o elevado índice de atendimentos de conflito familiar pelo Conselho Tutelar de Conceição do Almeida, denuncia que, dentro do ambiente familiar, é comum existirem brigas, disputas, ofensas, agressões verbais e físicas, tendo crianças e adolescentes como plateia. Em meio a tal ambiente, essas crianças e adolescentes em alguns casos, se tornam adultos problemáticos, alguns conseguem superar os traumas vividos, outros reproduzem automaticamente tudo que foi vivenciado.

Nos casos de conflito familiar, os conselheiros tutelares têm poucos instrumentos para amenizar ou reduzir a quantidade de casos. O que fazer com as muitas famílias envolvidas em conflitos familiares? Segundo as conselheiras tutelares do município pesquisado, nos casos mais brandos, as crianças e adolescentes são encaminhados para acompanhamento psicológico, mas logo o abandonam, e as famílias recebem visitas frequentes como forma de “coibir” os pais, responsáveis ou familiares, que não as tratam como sujeitos de direitos. Nos casos em que os conflitos culminam em violência, são encaminhados relatórios circunstanciados para o Ministério Público e para a Delegacia de Polícia. Em alguns casos, há perda do pátrio-poder dos pais e/ou responsáveis.

Durante a pesquisa, as conselheiras tutelares narraram que, em algumas famílias, o acompanhamento e os encaminhamentos logram êxito, mas na grande maioria os conflitos familiares continuam, e com o decorrer dos anos, as crianças e adolescentes que eram vítimas, acabam se envolvendo em outros tipos de violações, até mesmo na condição de agressores,

PROBLEMAS DE COMPORTAMENTO

O segundo tipo de violações com o maior número de casos atendidos pelo Conselho Tutelar pesquisado, foram os problemas de comportamento, totalizando 156 casos entre os anos de 2008 a 2012. Os Conselhos Tutelares tratam essa violação como situações em que os pais ou responsáveis procuram o órgão para relatar queixas relativas à disciplina da criança/adolescente, que estão envolvidos em situações consideradas antissociais.

A deficiência ou a ausência de educação doméstica afetuosa, os muitas vezes agravam os casos de comportamentos problemáticos entre jovens e crianças. Segundo J. F. Romero (1995), as famílias de crianças com problemas de comportamento, apresentam mais problemas emocionais ou de comunicação e apresentam alguns “modelos indesejáveis” para o desenvolvimento social e cognitivo das crianças.

Mais especificamente, tais famílias parecem estimular esses comportamentos por disciplina inconsistente, pouca interação positiva, pouco monitoramento e supervisão insuficiente das atividades das crianças. Muitos pais tendem a não reforçar positivamente os comportamentos socialmente habilidosos de seus filhos e punem, de forma pouco efetiva (não contingente, inconsistente), os comportamentos problema dos mesmos. Esta prática pode levar ao fortalecimento de respostas coercitivas emitidas pela criança ou adolescente, enquanto que as socialmente habilidosas são ignoradas ou conseqüenciadas de forma inapropriada. (ROMERO, 1995, pg. 171).

Destarte, deve-se levar em conta que muitas famílias com índice elevado de problemas de comportamento vivem em situação financeira precária, sendo que, os pais ou responsáveis são obrigados a deixar os filhos sozinhos ou com alguém de pouca responsabilidade para poder trabalhar. Tendo-se esta necessidade imposta, sem restar alternativas, muitas crianças e adolescentes são “criados” nas “ruas”. Em alguns casos os pais “perdem” a imagem de figura a quem se deve respeitar, e a relação entre pais e filhos torna-se cada vez mais conflituosa.

O manejo inefetivo dos pais, além de poder levar a sérios problemas de comportamento, também promove falhas no desenvolvimento de comportamentos sociais positivos e comunicativos da criança, que formam a base para a interação positiva com colegas e outros adultos. Assim, verifica-se que quando os pais e as mães são socialmente habilidosos os filhos apresentam menos riscos quanto ao surgimento de problemas de comportamento. (ROMERO, 1995, pg. 180).

Os casos atendidos pelo Conselho Tutelar de Conceição do Almeida se classificaram em, denúncias de problemas de comportamento de crianças e adolescentes em âmbito doméstico, e também no espaço escolar, ambos os casos necessitam de intervenção dos pais e/ou responsáveis. Quando se trata inicialmente de problemas no espaço escolar, a instituição só recorre ao CT quando esgotadas todas as possibilidades de resolver a situação juntamente com a família. Nas situações domésticas ou com reincidências no espaço escolar, o CT é acionado e busca a melhor alternativa em consonância com as famílias.

Em alguns casos, as crianças e adolescentes taxados como “problemáticas”, na verdade sofrem de transtornos psíquicos que não são percebidos pelas famílias. Com os encaminhamentos feitos pelo CT, nessas situações, o problema é amenizado de forma mais rápida, com o diagnóstico e posterior acompanhamento, feito por profissionais especializados nos CRAS (Centro de Referência em Assistência Social), CREAS (Centro de Referência Especializada em Assistência Social) OU CAPS (Centro de Atenção Psicossocial).

NEGLIGÊNCIA

Os casos de negligência atendidos pelo Conselho Tutelar no período pesquisado totalizam 137 atendimentos, sendo o terceiro tipo de violação mais recorrente. A negligência tem sido um dos grandes dilemas no interior das famílias, deixando crianças e adolescentes expostos, vivendo em situação de risco e vulnerabilidade social. É importante ressaltar que alguns casos de negligência estão intrinsecamente ligados aos casos de abandono e de miserabilidade.

Segundo Isadora Garcia *et al* (2013), negligência é:

A omissão de responsabilidade de um ou mais membros da família em relação a outro, sobretudo aqueles que precisam de ajuda por alguma condição específica, permanente ou temporária. É o caso de crianças, mulheres que estão no período do puerpério, pessoas portadoras de deficiência ou doenças graves, acidentados entre outros. É negligência: deixar vacinas em atraso; não buscar atendimento médico; não fazer os tratamentos necessários por falta de interesse; perder documentos como certidão de nascimento, Cartão da Criança ou caderneta de vacinação; deixar crianças ou adolescentes fora da escola etc. É também considerada negligência quando uma pessoa testemunha alguém sofrendo violência e não busca ajuda imediata.

Durante a pesquisa, constatou-se que os casos de negligência atendidos pelo CT pesquisado, podem ter cunho físico, emocional e educativo. A negligência física envolve situações onde crianças e adolescentes vivem abandonados ou semi-abandonados em casa, com alimentação inadequada, falta de cuidados médicos básicos, má higiene, vestuário em mau estado ou impróprio para o clima, e deixadas sem vigilância por um longo período, aumentando o risco de acidentes domésticos.

A negligência emocional, ocorre quando as necessidades emocionais da criança e do adolescente são desprezadas, com carência do afeto e suporte emocional fundamentais para o desenvolvimento pleno e saudável. Já a negligência educativa acontece quando não são disponibilizadas à criança e ao adolescente, condições para a sua formação intelectual e moral, a exemplo do impedimento da escolaridade básica, a permissividade a ausência nas aulas ou à evasão escolar.

Muitas vezes a negligência ocorre também por parte do Estado, que não cumpre seu papel de proteger as crianças e punir os agressores.

Deixar crianças sozinhas em casa, seja talvez uma das situações de negligência mais graves para as mesmas, pois nestas circunstâncias tudo pode acontecer; “acidentes” graves, fugas, sequestros, abusos sexuais, e até a morte.

A negligência é resultado de um processo construído a partir de vários fatores sociais, pessoais, comunitários e econômicos. Há uma complexidade em pontuar quais omissões ou comportamentos podem ser classificados como negligência, implicando em situações de responsabilização dos cuidadores. É importante analisar alguns aspectos neste contexto, como a idade da criança ou adolescente, nível de desenvolvimento, estado físico e mental, como também o discernimento dos pais envolvidos, e a existência de programas e serviços na comunidade.

Destarte, F. F. S. Martins (2006) afirma que a negligência infantil ocorre independentemente da condição econômica, ela é resultado de déficits de habilidades/comportamentos parentais. Essa reflexão explicaria então, a ocorrência de negligência em famílias que não possuem dificuldades econômicas. O autor mencionado enfatiza ainda, que, em muitas situações a negligência é usada de forma equivocada para descrever quadros extremos de pobreza, não havendo negligência por parte dos pais, mas da sociedade e das condições adversas vividas.

A negligência é a “porta de entrada” para muitas outras violações e tem consequências drásticas na vida de uma criança e/ou adolescente, interferindo no desenvolvimento físico e emocional, causando-lhe sofrimento e podendo provocar-lhe a morte como foi mencionado anteriormente.

Existem outros fatores que contribuem fortemente para que o público infanto-juvenil cresça em ambientes de violências diversas, a exemplo, a ausência de políticas públicas estruturantes, que assegurem os direitos fundamentais, dos familiares, garantindo assim, a proteção e o desenvolvimento integral da criança e do adolescente.

VIOLÊNCIA FÍSICA

O CT de Conceição do Almeida realizou 126 atendimentos de casos de violência física, agressões cometidas por pais e/ou responsáveis contra crianças e adolescentes, e também cometidas por adolescentes contra adolescentes e/ou crianças. A violência física pode acontecer em todas as fases da infância e da adolescência, e em cada fase apresenta causas e consequências diferenciadas.

A violência física que é o uso da força física contra a criança e o adolescente, causando-lhes desde uma leve dor, passando por danos e ferimentos de média gravidade até a tentativa ou execução do homicídio. Geralmente, as justificativas para tais ações vão desde a preocupação com a segurança, a educação, até a hostilidade intensa. O lar aparece como o local privilegiado para tal prática, embora as crianças que vivem nas ruas ou as institucionalizadas sejam também vítimas freqüentes.

A violência que acomete crianças de até seis meses de vida é conhecida como “síndrome do bebê sacudido”, caracteriza-se por fortes sacudidas na criança, em decorrência da irritação com o choro ou outro ato que os pais ou responsáveis não possuem domínio. Em crianças maiores a “síndrome da criança espancada” refere-se a sofrimentos físicos que podem culminar em hematomas, queimaduras, lesões cerebrais, fraturas ósseas, entre outros. Já na adolescência, a violência física geralmente tem a ver, com a obrigação de reprimir as mudanças de comportamento dos filhos, sendo associada a frágeis relações familiares, que pode culminar a rejeição entre pais e filhos.

A violência física contra crianças e adolescentes também ocorre no ambiente escolar, na maioria das vezes associada ao *bullying*, e também nas ruas, cometida por outros adolescentes ou adultos que não são familiares. As agressões físicas atingem crianças e adolescentes de diferentes culturas, podendo ser causa de óbito, e também provocando incapacidade física e/ou mental.

O CT de Conceição do Almeida atua nos casos de violência física, baseado no que prega o ECA, fazendo encaminhamentos para as áreas de proteção social, jurídica e de saúde mental, com o intuito de prevenir a volta da violência no ambiente familiar. Entretanto essas ações são pontuais e momentâneas e algumas vezes são incipientes para que as agressões não ocorram mais.

English, Marshall e Stewart (2003), ao avaliarem o comportamento e as condições de saúde de crianças vítimas de violência e suas associações com características dos responsáveis, constataram que os problemas de saúde geral dos responsáveis e de interação social com as crianças se relacionaram com a violência interpaparental e com os problemas de comportamento na criança.

É fundamental, que os Conselhos Tutelares tenham profissionais (psicólogo, assistente social, pedagogo e advogado) aptos para atender demandas que os conselheiros tutelares não estão preparados. Todavia, grande parte dos CTs não conta com profissionais especializados para dar suporte ao atendimento e ao encaminhamento dos casos que chegam até eles.

3 - ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO ALMEIDA-BA

Considerando-se que o CT é um órgão relativamente novo no combate as violações de direitos infanto-juvenis em nossa sociedade, torna-se relevante analisar como as famílias que foram atendidas por esse órgão e receberam medidas de proteção se encontram após a intervenção do órgão. Frente à ocorrência de violação de direitos, o trabalho dos CTs atua de forma mais imediata, com a aplicação dessas medidas e providências administrativas, que permitem teoricamente o ressarcimento de seus direitos.

As medidas aplicadas pelos CTs envolvem desde o apoio, a orientação e acompanhamento temporário das famílias, realizadas pelos conselheiros tutelares, até ações de suspensão do pátrio poder. Desta forma, busca-se prevenir a reincidência das violações no ambiente familiar.

Todavia, é importante sinalizar que o CT possui caráter administrativo e não-assistencial, e tem a função de executar atribuições constitucionais e legais no campo da proteção à infância e juventude. Outra atribuição dos conselheiros é reivindicar políticas públicas de proteção à criança e ao adolescente, entretanto a criação de novas políticas públicas ou as mudanças de políticas existentes é de responsabilidade do CMDCA (SANTOS, 1999)

A atuação do CT de Conceição do Almeida-BA será analisada neste capítulo, inicialmente a partir dos gráficos de reincidências dos casos atendidos e em seguida através da análise de questionários aplicados as famílias reincidentes.

O percurso inicial deste trabalho partiu da análise quantitativa dos atendimentos realizados no período de 2008 a 2012. Posteriormente identificou-se que as famílias reincidiam no mesmo tipo de violação de direitos gerando a reincidência. Por fim foram aplicados questionários a 40 famílias que possuíam elevado número de reincidências, totalizando aproximadamente dez por cento do universo a ser pesquisado. Essas etapas buscaram analisar a efetividade do CT pesquisado, enquanto política pública de proteção à criança e ao adolescente no município de Conceição do Almeida-BA.

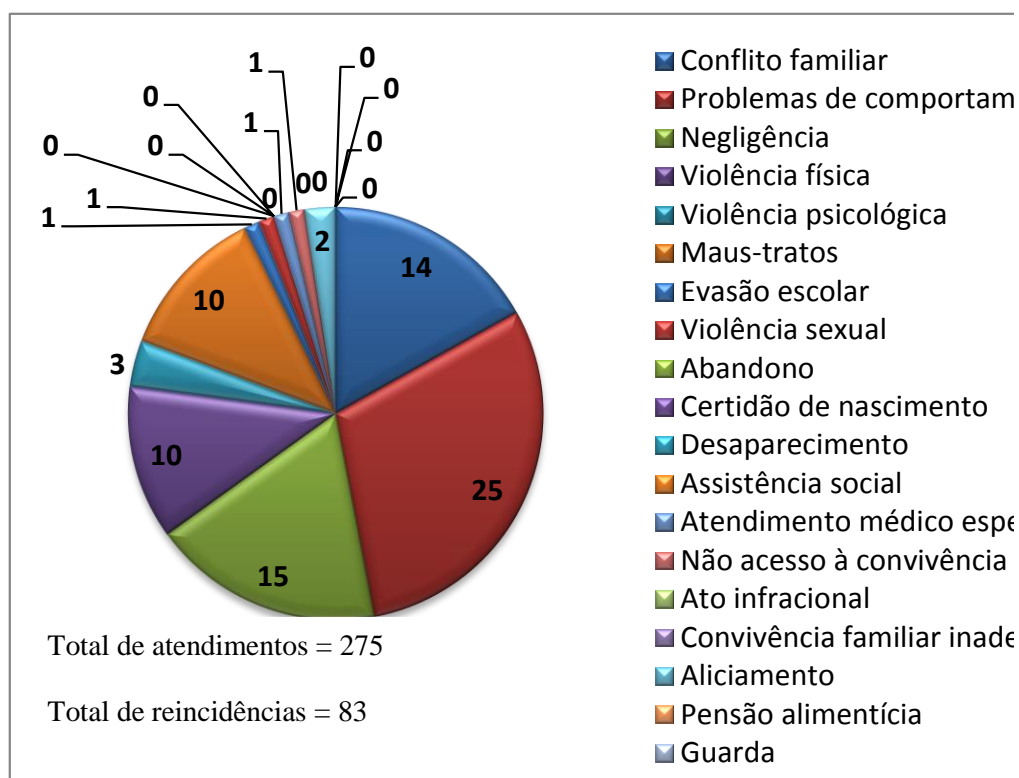
3.1 – As reincidências

Com a análise das fichas de atendimento, identificou-se, que muitas famílias foram atendidas várias vezes no mesmo ano, pelo mesmo tipo de violação de direitos. No capítulo anterior foram apresentados os números de atendimentos, revelando que as tipificações mais frequentes foram; conflito familiar, problemas de comportamento, negligência e violência física.

O aprofundamento nas fichas de atendimentos entre os anos de 2009 a 2012 apontou que as reincidências das famílias aconteceram em maior número, também nas tipificações que tiveram os índices elevados, como foi demonstrado no capítulo anterior. Podemos arriscar então, que a atuação do CT de Conceição do Almeida, não foi suficiente ou adequada para impedir novas violações de direitos, ou simplesmente houve falhas em outros órgãos que fazem parte do Sistema de Garantia de Direitos.

O gráfico (03) apresenta as reincidências que ocorreram no ano de 2009, ou seja, dos 276 atendimentos, 83 foram de famílias que o CT aplicou medidas de proteção, mas não impediu ou coibiu novas violações de direitos. Dentre as tipificações; problemas de comportamento (25), negligência (15), conflito familiar (14), violência física (10) e maus tratos (10) são as categorias com os números mais expressivos. Os outros tipos de violação aparecem com pouca ou nenhuma reincidência.

Gráfico 03 – Reincidências em 2009

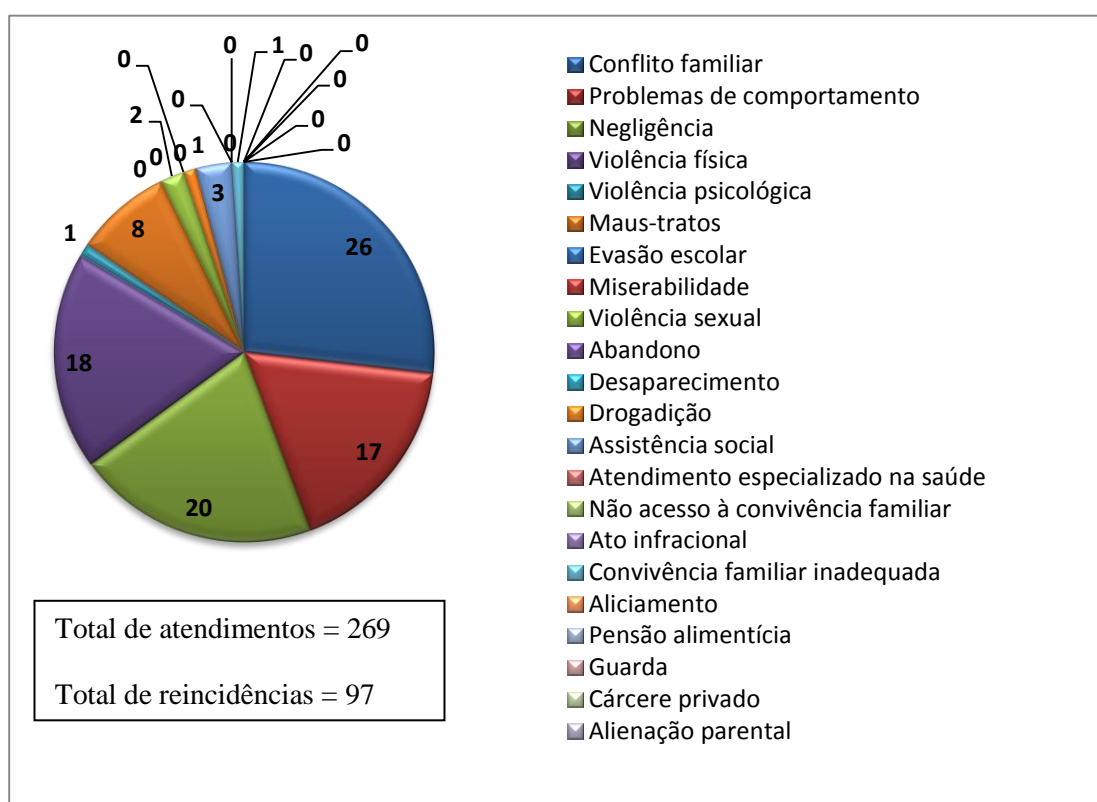


Fonte: Livro de ocorrência do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA

Nos casos de problemas de comportamento, o CT geralmente aplicam as seguintes medidas de proteção; encaminhamento aos pais e responsáveis, mediante termo de responsabilidade, orientação, apoio e acompanhamento temporários; requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico; acolhimento institucional e colocação em família substituta (nos casos mais graves). Entretanto essas medidas aplicadas, não são garantias de que a situação das famílias vai ser totalmente solucionada. Um exemplo disso, é que a demanda do CT é grande para cinco conselheiros atender os casos que surgem diariamente e também oferecer apoio, mesmo que temporário, a tantas famílias reincidentes.

Já no ano de 2010 (ilustrado abaixo no gráfico 04) dos 269 atendimentos, 97 representam as reincidências, aparecendo em ordem decrescente conflito familiar (26), negligência (20), violência física (18), e problemas de comportamento (17). Assim como em 2009, as outras categorias apresentam índices irrelevantes de reincidência.

Gráfico 04 – Reincidências em 2010



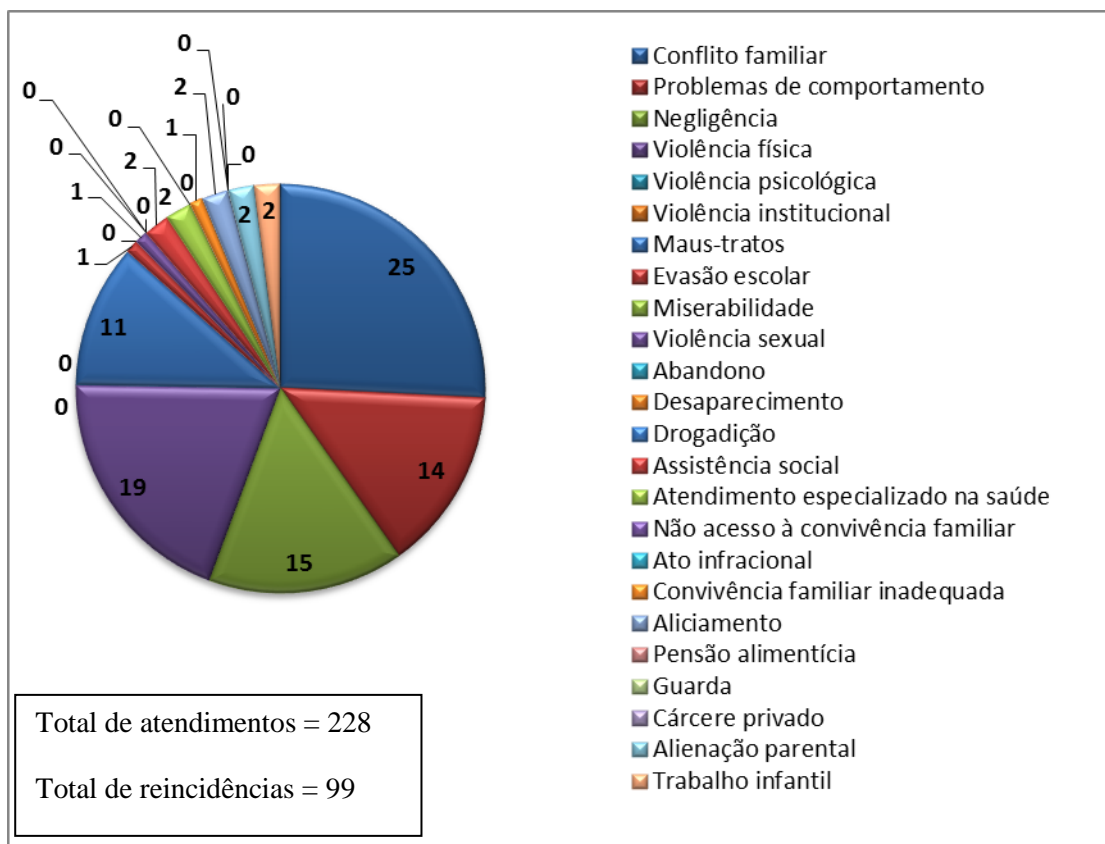
Fonte: Livro de ocorrência do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA

As medidas de proteção que podem ser aplicadas em situações de conflito familiar são semelhantes aos casos de problemas de comportamento, já que muitas vezes, estão interligados. Muitas das famílias atendidas com crianças e adolescentes com “problemas” vivem em ambientes de frequentes conflitos entre pais e/ou responsáveis.

Nestas situações, depois que os conselheiros constatarem o problema de conflito familiar eles realizam acompanhamento temporário; solicitam inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; acolhimento institucional ou colocação em família substituta, sempre de acordo com a necessidade de cada caso.

Dentre os anos pesquisados, 2011 (Gráfico 05), teve 228 atendimentos, e 99 reincidências totalizando o maior número dentre os anos pesquisados. Inseridos nesse total, conflito familiar (25), violência física (19), negligência (15), problemas de comportamento (14) e maus tratos (11), representam as violações que tiveram reincidências no ano pesquisado como mostra o gráfico 04.

Gráfico 05 – Reincidências em 2011



Fonte: Livro de ocorrência do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA

Nos casos de violência física, o CT tem um número mais limitado de ações que podem ser tomadas, já que este tipo de violação pode ocorrer de diversas formas. Quando a violência acontece no âmbito familiar, torna-se ainda mais complicado, pois se deve ponderar a gravidade da violência antes de encaminhar os casos para as autoridades competentes. Algumas situações obrigam os conselheiros a pensar com criticidade antes de oficializar uma denúncia, por exemplo, quando a família tem um adolescente que usa drogas, pratica atos ilícitos para sustentar o vício, e precisa agir com força para contê-lo dentro de casa, denunciar os responsáveis à Polícia não vai solucionar o problema. Nesses casos recomenda-se apoio do Ministério Público, para em conjunto achar a forma adequada de ajudar a família em questão.

Em casos graves de violência física, o CT deve agir com o máximo de brevidade, denunciando o agressor à Polícia Civil (PC), pois muitas crianças e adolescentes correm risco de vida. Quando o agressor é um adolescente, e quando se faz necessário o CT também encaminha para a PC, e esta encaminha para o Poder Judiciário juntamente com o pedido de apreensão do jovem. Geralmente, os adolescentes que cometem ato infracional, inclusive agressão física à uma criança e/ou adolescente, fica recluso em instituições por determinado período.

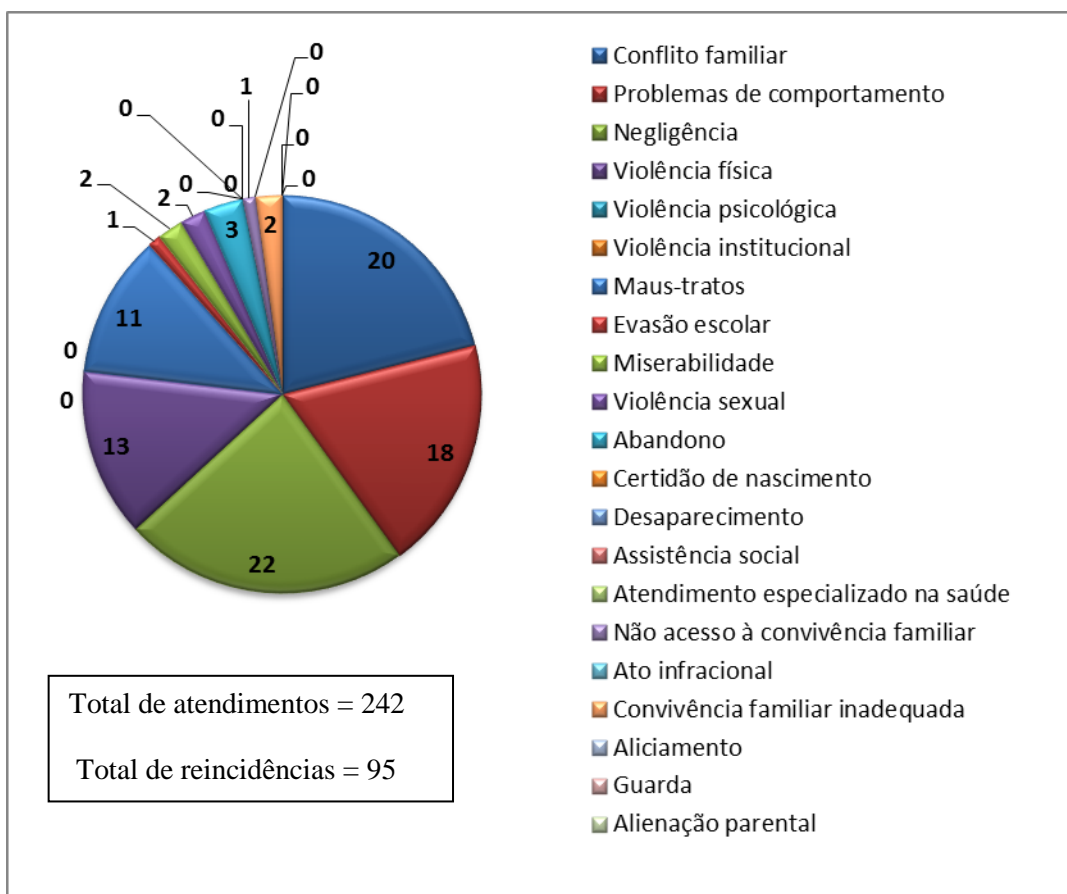
Os conselheiros devem ser habilitados em alguns casos específicos de violência física e maus-tratos também. As medidas que podem ser aplicadas nessas situações podem ser; orientação, apoio e acompanhamento temporários; inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; inclusão em programa comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; acolhimento institucional; inclusão em programa de acolhimento familiar; colocação em família substituta.

Por fim, o gráfico 06, traz as reincidências no ano de 2012, que num total de 242 atendimentos, apresentou 95 reincidências. Em ordem crescente temos as seguintes violações maus tratos (11), violência física (13), problemas de comportamento (18), conflito familiar (20) e negligência (22). A negligência muitas vezes envolve outros tipos de violação, já que, ela pode ser caracterizada como o abandono parcial ou total dos responsáveis e/ou a omissão das necessidades básicas e da supervisão essencial à segurança e ao desenvolvimento da criança e do adolescente, quando não estão ligadas a privações socioeconômicas.

Nos casos de negligência muitas medidas de proteção podem ser tomadas, por exemplo; orientação, apoio e acompanhamento temporários; matrícula e frequência obrigatória em estabelecimento oficial de ensino fundamental; inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; requisição de

tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; inclusão em programa comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; acolhimento institucional; inclusão em programa de acolhimento familiar; colocação em família substituta.

Gráfico 06 – Reincidências em 2012



Fonte: Livro de ocorrência do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA

A violência intrafamiliar está presente em diferentes contextos sociais e culturais e compõe uma rede de significações em que os diversos processos societários são construídos ao longo da história sócio-política-econômica da trajetória das sociedades.

A negligência, o abandono, a prostituição, os maus-tratos, o abuso sexual e a pedofilia continuam atormentando do mesmo jeito as crianças em pleno século XXI, e sendo, ao mesmo tempo, tão silenciosamente tolerados pela sociedade quanto foi tolerado o infanticídio na Grécia antiga até os séculos XVI e XVII, desde que em segredo, a despeito das severas punições sempre previstas em lei para estes tipos de crime contra criança. (MOTTA, 2003, pg. 17)

De acordo com Potyara Pereira (2004), a família ocupa um papel de destaque na política social contemporânea como um importante agente privado de proteção social. Para a autora, esta tendência está ligada à retração do Estado e ao declínio do compromisso estatal, dando lugar a um pluralismo de bem-estar. Nesta concepção, outras instâncias além do Estado passam a ser provedoras de bem-estar, como o mercado, as organizações voluntárias e caritativas e a rede familiar. Pereira esclarece que o pluralismo de bem-estar contemporâneo:

é também uma estratégia de esvaziamento da política social como direito de cidadania, já que, com o desvanecimento das fronteiras entre as esferas públicas e privadas, se alarga a possibilidade de privatização das responsabilidades públicas, com a conseqüente quebra da garantia de direitos. (PEREIRA, 2004, pg.33).

Mesmo com muitas mudanças, da co-responsabilidade legal do Estado e da sociedade em relação às crianças e adolescentes no Brasil, o bem-estar deles ainda depende, normalmente, do vínculo que possuem com suas famílias, na condição destas propiciarem afeto, bens materiais, valores éticos, culturais e humanitários, fundamentais na formação de cidadãos. Desta forma, a família precisa ser valorizada enquanto espaço de construção de identidade social, ter suas diferenças respeitadas e não ser etiquetada como desestruturada ou irregular, com ações vistas como discriminatórias ou preconceituosas.

As famílias não podem ser responsabilizadas unicamente, por não terem as condições necessárias para cuidar de suas crianças e adolescentes, pois estas são também vítimas da injustiça social. É fundamental que se compreenda que o sistema carregado de desigualdades que vem se delineando, destrói pessoas, famílias e toda uma sociedade.

3.2- A visão das famílias reincidentes sobre a atuação do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida- BA

As famílias a serem pesquisadas, foram selecionadas com o auxílio das conselheiras tutelares, e a maioria possuía registros de atendimentos desde 2008 até 2012. Os questionários foram aplicados a 30 famílias da zona urbana e 10 da zona rural, já que o município tem uma vasta área territorial, e para localizar algumas foi necessário visitar a residência mais de uma vez.

Inicialmente foi informado às famílias sobre a pesquisa, seus objetivos, e a importância da participação delas para obter o resultado esperado. Neste momento, foi informado também que o nome dos participantes não seria utilizado, nem revelado.

Durante essa etapa encontramos alguns percalços, já que muitas famílias enxergam o CT de forma negativa, algumas por considerarem que o órgão interfere demais em suas vidas, e outras por considerarem que atuação do órgão foi incipiente. As famílias fizeram muitas reclamações e desabafos antes de resolverem responder as questões propostas.

Os dados do quadro a seguir foram obtidos por meio da aplicação de questionários realizados individualmente com as famílias atendidas pelo CT de Conceição do Almeida e pelo Sistema de Garantia de Direitos do município e expressam a qualidade de tais atendimentos, do ponto de vistas daquele público.

Quadro 03- Avaliação da atuação do CT pelas famílias reincidentes

1- Você considera que o atendimento do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA realizado com a sua família foi positivo?	(45%) SIM (55%) NÃO
2- É possível afirmar que se o atendimento do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA fosse realizado de outra maneira, não haveria reincidência de violação de direitos?	(77%) SIM (23%) NÃO
3- Você acha que o Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA possui ferramentas para reduzir os casos de reincidência do município?	(12 %) SIM (88%) NÃO
4- No atendimento realizado à sua família, você considera que, outro(s) órgão(s) integrante(s) do Sistema de Garantia de Direitos deixou de cumprir suas atribuições legais, promovendo assim a reincidência? Caso sua resposta seja sim, assinale-os abaixo.	(73%) SIM (27%) NÃO
(50%) Ministério Público	(25%) Sec. Mun. de Desenvolvimento Social
(63%) Poder Judiciário	(20%) CRAS
(5%) Polícia Militar	(7%) CAPS
(42%) Polícia Civil	(5%) Defensoria Pública
(15%) Sec, Mun.de Saúde	() Sec. Mun. de Educação

Fonte: Elaborado pela autora

Observando o quadro acima, pode-se inferir que mais da metade (55%) dos entrevistados considera que o atendimento realizado pelo CT de CA, não foi positivo para sua família, isto aponta inicialmente que o trabalho dos conselheiros não promove a satisfação de todas as famílias reincidentes.

O segundo questionamento, como pode ser visto no quadro acima (É possível afirmar que se o atendimento do Conselho Tutelar fosse realizado de outra maneira, não haveria reincidência de violação de direitos?), teve 77% de pessoas que acham que o atendimento do CT deve ser realizado de outra forma, e apenas 23%, consideram que a ocorrência das reincidências não depende da maneira como os conselheiros atuam.

Quando perguntados se o CT de CA possui ferramentas para reduzir os casos de reincidências, 88% das famílias responderam que o órgão não dispõe das mesmas, e apenas 12% disseram que sim. Nesse momento é importante pontuar, que foi explicado as famílias entrevistadas que essas ferramentas, são basicamente, o apoio dos órgãos do SGD, e de infraestrutura para realizar seu trabalho.

A última pergunta feita para as famílias foi a seguinte; no atendimento realizado à sua família, você considera que, outro(s) órgão(s) integrante(s) do Sistema de Garantia de Direitos deixou de cumprir suas atribuições legais, promovendo assim a reincidência? Assim, 73% consideraram que sim e apenas 27% optaram pelo não.

Deve-se sinalizar que a obrigação do CT é de defender direitos, e fazer com que as leis sejam cumpridas. O CT pode ser visto como um órgão antipativado, porque a sociedade, pais, instituições, e outros órgãos no nosso país não estão acostumados a dar satisfações, muito menos de serem cobrados quanto aos seus papéis. É muito mais fácil, transferir responsabilidades para o CT, por exemplo, escolas solicitando que os conselheiros busquem alunos evadidos, pais pedindo pra amedrontar os filhos, promotores solicitando visitas semanais para coibir uma família com problemas, entre outros.

Nesse formato de postura, alguns conselheiros acabam virando mães, pais, psicólogos, médicos, assistentes sociais, gestores escolar, promotores, juízes, etc. Na verdade o que os CTs precisam exercitar diariamente é cobrar de cada órgão do SGD que eles cumpram sua função na luta pela prioridade absoluta.

Foi apontado na pesquisa a insatisfação das famílias reincidentes com outros órgãos além do CT, isso demonstra que o SGD de Conceição do Almeida-BA apresenta falhas e que se faz necessário uma avaliação crítica de como podem mudar em prol dos direitos infanto-juvenis. E o CT além de realizar os encaminhamentos, precisa se mobilizar e cobrar dos

órgãos mencionados na pesquisa que cumpram suas atribuições com eficácia, porque se todos se calarem, o número de reincidências tende a aumentar.

Posteriormente questionou-se das famílias atendidas quais órgãos do SGD não cumpriram corretamente suas atribuições. Segundo as famílias pesquisadas, os órgãos que possuem falhas no atendimento do público infante-juvenil são em ordem decrescente; Poder Judiciário (63%); Ministério Público (50%); Polícia Civil (42%); Secretaria Municipal de Assistência Social (25%); CRAS (20%); Secretaria Municipal de Saúde (15%); CAPS (7%); Polícia Militar (5%) e Defensoria Pública (5%).

O primeiro órgão que “desagrada” as famílias pesquisadas é o Poder Judiciário (63%). O município de Conceição do Almeida-BA possui um Juiz substituto que atende outras comarcas, geralmente as audiências são postergadas, por conta da grande demanda. Segundo as conselheiras tutelares, alguns casos graves de violência contra crianças e adolescentes, levaram até um ano para serem julgados, fato que estimula ainda mais a reincidência, dando a sensação de impunidade para os agressores.

A percepção que as famílias reincidentes possuem a cerca da efetividade do CT de CA, é de um órgão que não satisfaz totalmente as necessidades da população atendida. Um órgão que não possui recursos para diminuir os índices de reincidência, e que precisa modificar sua atuação na busca de um atendimento eficaz para garantir os direitos da criança e do adolescente.

O último questionamento feito às famílias, evidencia uma outra questão relevante, não é só o trabalho do CT que precisa ser revisto, o SGD disponível no município também não satisfaz a demanda das famílias que reincidem na violação de direitos. A criação de mecanismos capazes de promover orientação aos usuários do SGD, indicando a que se deve recorrer em cada caso, é uma necessidade para reduzir a demanda e melhorar a qualidade do trabalho de todos os órgãos que compõem o sistema. Assim, o CT passará a ser visto como aliado, auxiliando a articular os serviços e as demandas.

O Poder Judiciário, apontado como principal órgão que não cumpre totalmente suas atribuições em prol da redução da reincidência, representa um importante aliado, principalmente nos casos de violação de direitos, mas não é isso que ocorre em muitas situações. Por motivos que há nós não compete, nem sempre os juízes e promotores de justiça estão preparados para atuar frente à defesa dos direitos infante-juvenis. Estão em número insuficiente e com demandas excessivas, acumulando muitos processos e adiando audiências, mesmo nos casos com grave violação de direitos.

Posteriormente a pesquisa de campo registrou que metade das famílias acha que o Ministério Público não cumpre adequadamente suas funções. O MP é um órgão de Estado que atua na defesa da ordem jurídica e fiscaliza o cumprimento da lei no Brasil. É considerado como o fiscal das leis e atua como defensor do povo, incluindo os direitos e interesses da coletividade, a família, a criança e o adolescente. Se 50% dos entrevistados consideram o trabalho insatisfatório, e os outros 50% estão satisfeitos, isso demonstra que o MP do município pesquisado não vem cumprindo com sua obrigação de defensor do povo.

A Polícia Civil, que segundo 42% dos entrevistados, não cumpre suas funções para diminuir as reincidências, é responsável pela política de segurança pública no âmbito municipal, e a esta cabe investigar a prática de atos infracionais contra a lei criminal (por parte de adultos, adolescentes e crianças). Cabe a PC também reunir provas para que a justiça possa julgar seus autores e o Conselho Tutelar aplicar medidas no caso de crianças.

Já a Polícia Militar cabe a atuação ostensiva e preservação da ordem pública, ou seja, a prevenção da prática de atos infracionais contra a lei criminal. Também é função da PM fazer a repressão desses atos, isto é, quando necessário agir com o uso da força (não com o abuso, nem com a omissão), quando eles estão para ser ou acabaram de ser praticados. Se a PM não agir corretamente, estará sendo omissa, e se atuar com violência desnecessária e desmedida, estará cometendo abuso de poder. Em Conceição do Almeida-BA, apenas 5% das famílias pesquisadas consideram que a PM não age visando diminuir a reincidência de violações.

É fundamental que tanto a Polícia Civil, quando a Polícia Militar saibam conhecer e aplicar o Estatuto da criança e adolescente, zelando para que estes tenham garantidos todos os direitos fundamentais previstos em lei e respeitem os deveres básicos da cidadania. Nenhum policial, seja militar ou civil, e nenhum cidadão podem se omitir quando encontra meninos e meninas vitimizando ou sendo vitimizados por alguém, pois todos os direitos fundamentais da pessoa devem ser garantidos com prioridade absoluta.

A Secretaria Municipal de Educação, não foi “escolhida” dentre os órgãos do SGD de Conceição do Almeida que não agem de forma a reduzir os índices de reincidência, já a Secretaria Municipal de Assistência Social (25%) e a Secretaria Municipal de Saúde (15%) precisam rever seu modo de trabalho enquanto ferramentas importantes no SGD.

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social tem como função dar suporte ao CT, é a ligação do órgão com o Poder Público Municipal. Todos os itens necessários ao funcionamento do CT são solicitados da SMDS (material de expediente, de escritório, de

limpeza, etc), apesar dessa relação, ela não é de subordinação, pois o CT é um órgão autônomo.

Muitos encaminhamentos são feitos à SMDS, por exemplo, famílias que precisam realizar cadastro em de programas de transferência direta de renda, crianças e adolescentes que precisam de acompanhamento no CRAS - Centro de Referência em Assistência Social e CREAS - Centro de Referência Especializado em Assistência Social (o município ainda não dispõe), matrícula de crianças e adolescente em atividades disponibilizadas pela Secretaria (balé, dança, capoeira, etc). Apenas 25% das famílias reincidentes acham que o atendimento realizado pela SMDS não é satisfatório, demonstrando que esta secretaria têm pouco a melhorar em relação aos outros órgãos do SGD que estão sendo avaliados neste trabalho.

O CRAS é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social sendo responsável pela organização e oferta dos serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios. Das famílias participantes desta pesquisa, apenas 20% acham que o CRAS não cumpriu corretamente suas funções.

O CRAS é a principal estrutura física local para a proteção social básica, com a função exclusiva da oferta pública do trabalho social com famílias por meio do serviço de Proteção e Atendimento Integral a Famílias (PAIF). O órgão conta com a presença de psicólogos, assistentes sociais e técnicos de nível médio.

O CT faz encaminhamentos para o CRAS das famílias que precisam dos serviços oferecidos. O CRAS possui programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica, para as famílias, seus membros e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, busca também prevenir situações de risco em seu território de abrangência fortalecendo vínculos familiares e comunitários e garantindo direitos.

Outro órgão importante da assistência social é o CREAS, que ainda não existe em Conceição do Almeida, o órgão faz atendimentos especializados de caráter continuado para famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos. Os casos mais graves de violência física ou sexual são encaminhados para CREAS de cidades vizinhas de acordo com a disponibilidade dos mesmos.

Já o CAPS, foi avaliado por 7% das famílias como um órgão que não cumpre corretamente suas funções dentro do SGD, com o objetivo de diminuir a reincidência de violação de direitos. A função do CAPS é de prestar atendimento a pessoas com grave

sofrimento psíquico, diminuindo e evitando internações psiquiátricas, e articular-se com a rede de serviços da comunidade favorecendo a reinserção delas a este espaço.

O CT atende casos em que os pais e/ou responsáveis procuram ajuda do órgão alegando que o filho tem problemas de comportamento, é rebelde, indisciplinado, agressivo, entre outros sintomas que muitas vezes são problemas neurológicos que precisam de acompanhamento de especialistas. O conselheiro precisa ter sensibilidade em todos os atendimentos de problemas de comportamento para perceber que, em alguns casos, a família não percebe que, a criança ou adolescente precisa de atendimento médico especializado.

Por fim o último órgão a ser avaliado pelas famílias pesquisadas foi a Defensoria Pública, que segundo os entrevistados, apenas 5% estão insatisfeitos com o trabalho dos defensores públicos de Conceição do Almeida-BA. O direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita, previsto no artigo 5º, LXXIV da Constituição Federal (1988), é exercido pela Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da missão de prestar orientação jurídica e a defesa dos necessitados.

O CT geralmente encaminha para a Defensoria Pública do município, casos de pedidos de guarda, pensão alimentícia, de famílias que não têm condições de arcar com os custos de um advogado particular. Vale salientar que estes casos não são tratados pelo CT, o órgão somente solicita o atendimento para as famílias que necessitam.

Com o intuito de garantir uma definição clara de suas atribuições e do seu papel, o CT tem a missão de criar ações educativas e preventivas, mesmo ele não sendo um programa de atendimento ou uma entidade assistencialista. Somente a aplicação das medidas de proteção, não significa efetivação. E na ausência desta, é que elas se tornam incipientes, ocasionando a negação do direito da criança e do adolescente por parte das famílias e pelo Estado. Refletir e rever a aplicação das medidas de proteção preconizadas pelo ECA, para que seja efetivada na prática, é um papel basilar do CT, para que se reduza a reincidência em violações de direitos dos seus usuários.

Durante a explanação sobre a pesquisa com as famílias que responderam os questionários, muitas demonstraram desconhecer o significado das medidas de proteção, e a falta desse entendimento, faz com que as mesmas sejam descumpridas, e assim, passam a ser atos banais e sem eficiência, já que não garantem os direitos a todos os seus usuários.

As violações de direitos se iniciam no discurso dos pais e/ou responsáveis, uma vez que, por motivos culturais, estes não identificam as violações como sofrimento, mas como

atos “necessários” à educação dos filhos, e há também falta de informações a cerca do verdadeiro sentido das medidas de proteção.

A CF tornou legais os direitos civis, políticos e sociais, isto é os direitos de cidadania. Todavia a legalização desses direitos, não conseguiu colocar todos em prática. Os cidadãos brasileiros lutaram e alcançaram a liberdade de pensamento, ação e participação política, entretanto os problemas de desigualdades sociais e econômica, violência, escolarização precária e outros não foram resolvidos.

As transformações (econômicas, políticas e culturais) que vem ocorrendo no país, obriga os CTs a entenderem que devem atuar como órgão de controle social. Os conselheiros tutelares devem conscientizar as famílias reincidentes, através de ações educativas, enfatizando os direitos e deveres que permeiam a relação entre pais e filho. E também deve entender a essência política de seu papel, já que é um órgão que pode atuar junto a sociedade civil e ao poder público na formulação, deliberação e controle das políticas públicas.

O CT precisa primeiramente, executar ações que levem o violador a refletir seus atos a partir do que preconiza a CF e o ECA (direitos, medidas de proteção, relações de autoridade dos pais, etc). Dessa forma as famílias compreenderão as medidas de proteção, sua importância e finalidade para efetivação do direito das crianças e adolescentes.

3.3- O Papel do Estado

Ao falarmos do Estado, nos referimos ao acesso às Políticas Públicas, em todas as áreas de atuação e com qualidade. Assim, a defesa dos direitos da criança e do adolescente pelo Estado e sociedade insere-se no universo mais amplo de proteção social, pautada nos princípios éticos dos direitos fundamentais, preconizados pela CF e pelo ECA.

De acordo com Nascimento & Scheinvar (2007), o ECA propõe um novo ordenamento político, uma nova prática fundamentada na leitura política dos casos de violação de direitos, a fim de que sejam oferecidas condições para o cumprimento da lei. Assim, o ECA, seria uma ferramenta que daria visibilidade às diferenças sociais e às condições particulares necessárias à aplicação da lei. Todavia, o mecanismo que o CT dispõe para intervir é a lei, e historicamente, a aplicação e implementação desta, se constitui como atribuição da justiça.

Pensar em outras práticas supõe a construção de outros paradigmas. Se o ECA se baseia no movimento social para propor a construção de conselhos

tutelares, ele supõe a existência de uma rede de atendimento ativa acompanhando os seus trabalhos. Entretanto, com o enfraquecimento do movimento social em tempos neoliberais, sem sustentação em um movimento ativo reivindicativo, as equipes dos conselhos tutelares acabam por se prender aos termos da lei, adotando as práticas que conhecem para fazer valer o que esta diz. Sem a articulação de uma rede, o conselho tutelar tem como uma de suas opções fazer alianças com os segmentos organizados que exercem o poder na área social, que hoje são, no Brasil, os órgãos de justiça ou policiais (Juizados, Ministério Público, delegacias). A aliança com esses órgãos confere um poder quase jurisdicional ao conselheiro quando ele próprio aciona o poder judiciário como maior aliado, haja vista a omissão de equipamentos sociais e, portanto, de outras abordagens. (NASCIMENTO & SCHEINVAR, 2007, pg. 156).

A violência intrafamiliar (conflito familiar, negligência, violência física e problemas de comportamento) é uma “responsabilidade” dos pais, e, por isso, a atuação do Estado é fundamental, uma vez que a criança e o adolescente não são capazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil. Nesses casos, os representantes legais são os violadores de direitos fundamentais, impedindo a defesa dos filhos pelos pais. Assim, a atuação do Estado torna-se decisiva tanto na prevenção quanto no combate à violência.

Conforme Luciana Berlim (2009) há que mencionar ainda, que o Estado deve prover as necessidades básicas à vida digna dos indivíduos, para que as desigualdades, a miséria, o desemprego ou a falta de educação não desencadeiem estresse, irritação, nervosismo, revolta, alcoolismo e outros fatores capazes de contribuir para a violência no âmbito familiar. Assim;

Não haverá cidadania na família sem a plena cidadania social. A violência dá-se em diversos planos, notadamente na exclusão social. Impende resistir à transformação do cidadão em consumidor, com a supressão de direitos elementares. Advogamos a formação de conceitos sempre *a posteriori*, especialmente para não enjaular, em *numerus clausus*, a arquitetura que, com base no afeto, pode fazer emergir a família. A jurisprudência deve se abrir para compreender e empreender os novos desafios, sem preconceitos ou visões preconcebidas (FACHIN, 2002, Pg. 20).

A conscientização de que a violação dos direitos é um problema social é o ponto de partida para que o Estado assuma o seu papel e a sociedade contribua para o efetivo combate à violência contra crianças e adolescentes. Podem-se mencionar algumas medidas para que a violação de direitos seja combatida, dentre estas; a implementação de políticas públicas, com investimento na educação, saúde e trabalho; fomento às pesquisas; instalação e fornecimento de boa estrutura aos Conselhos Tutelares, para que seja possível fazer um atendimento de qualidade, indispensável, assim, a capacitação dos profissionais atuantes nos conselhos e o respaldo jurídico necessário à garantia dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes.

Berlini (2009) afirma que, ao proteger a família, a criança e o adolescente, o Estado nada mais faz que proteger a sociedade como um todo, já que famílias “desestruturadas” formam, em regra, indivíduos irresponsáveis, violentos, que mais cedo ou mais tarde trarão transtornos à sociedade. Reforçando também, que é preciso que as pessoas denunciem e que o Estado tome conhecimento da realidade de violação de direitos, para que seja possível solucionar o problema, uma vez que, a família se mostra incapaz de resolver sozinha.

Nascimento & Scheinvar (2007) apontam que a família tem se afirmado como espaço privado, individual, em nome da defesa dos seus direitos e, nessa medida, tem se resumido em um importante dispositivo para a retração da presença do Estado nas problemáticas sociais. Para J. Donzelot (1980, p.82) quanto mais esses direitos são proclamados, mais se fecha em torno da família pobre a opressão de uma potência tutelar. O patriarcalismo familiar só é destruído em proveito de um patriarcado do Estado. Assim, quando não se busca com foco por políticas públicas, se fortalecem subjetividades impotentes, construídas por processos de individuação.

Algumas práticas de conselheiros despreparados são carregadas de suas características pessoais, e de recursos que consegue por esforço próprio e desconectadas de suas relações sociais e políticas, sendo tratada de forma pontual. Assim;

[...] o conselheiro se torna um especialista em soluções imediatas e localizadas de “problemas particulares”, levando ao aconselhamento, à filantropia, à vigilância das famílias, práticas muitas vezes apoiadas em crenças moralistas. Não dispondo de políticas públicas que consignariam processos mais coletivos de funcionamento, essas práticas se restringem ao espaço da competência técnica ou do olhar caritativo. (NASCIMENTO & SCHEINVAR, 2007, pg. 159).

Na deficiência da presença do Estado em ações que precisam de solução imediata, muitos órgãos não estatais tem funcionado com aliados aos Conselhos Tutelares, como ONGs ligadas a movimentos filantrópicos. Observa-se também a prática de doações também por parte de conselheiros tutelares, eles compram comida, pagam passagens, ou ajudam em outras ações que são necessários à resolução de casos que precisam de rapidez e desburocratização, minimizando a ausência de políticas públicas adequadas.

Corroborando com Rizzini (1993), de acordo com estes paradigmas, cabe ao Estado zelar pelo atendimento às necessidades da criança, principalmente quando a família está fragilizada. Entretanto, isso não mais significa substituir a família por algum equipamento

estatal de “proteção” e sim garantir os direitos da família, proporcionado a ela condições de se fortalecer e desempenhar seu papel de protetora de seus filhos e filhas.

O Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária retrata bem o que se tentou trabalhar neste capítulo;

Trata-se da mudança do olhar e do fazer, não apenas das políticas públicas focalizadas na infância e na juventude, mas extensiva aos demais atores do chamado Sistema de Garantia de Direitos e de Proteção Social, implicando a capacidade de ver as crianças e adolescentes de maneira indissociável do seu contexto sócio-familiar, percebendo e praticando a centralidade da família enquanto objeto de ação e de investimento. (2006, pg.16).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Conselhos Tutelares têm um importante papel na sociedade brasileira, devem ter sua atuação atrelada aos diversos segmentos da sociedade civil, visando o controle social dos diversos setores responsáveis por ações destinadas ao atendimento do público infante-juvenil. O órgão é autônomo justamente por estas razões, para que possa exercer com fidelidade sua atribuição legal de zelar pelo cumprimento dos direitos definidos no ECA, combatendo todas as ameaças que violam esses direitos, através das medidas de proteção.

Quanto às suas funções, o Conselho Tutelar não pode ser concebido como um “pronto-socorro” de atendimentos de direitos; o órgão age em nome da comunidade para cobrar aos integrantes do Sistema de Garantia de Direitos que os direitos infante-juvenis existam, sejam efetivos, estando sempre à disposição daqueles que necessitam. O CT, não foi criado para suprir as responsabilidades daqueles (a família, a comunidade, a sociedade em geral e o Estado) que deixam muitas lacunas na proteção integral daqueles que são o “futuro do país”.

O que o ECA preconiza é que o CT é um órgão capaz de mudar hábitos, costumes e fazer valer os direitos acastelados. Entretanto muitos CTs espalhados pelo país aprenderam a trabalhar de forma técnica, porque assim aprenderam, achando que podem suprir a carência e ineficiência daqueles que não cumprem suas atribuições legais.

O fato de uma lei ser promulgada e conhecida por todos, não fornece instrumentos suficientes para modificar uma realidade social tão desigual quanto a do nosso país, mas não se pode desprezar que sua criação tenha fornecido elementos para alterar um legado de atos bárbaros praticados contra crianças e adolescentes. Vale lembrar que os desafios são inúmeros, mas os progressos ainda são embasados por contradições, refutações e limitações. Ainda há muito o que se fazer.

A promulgação do ECA aconteceu há 25 anos, e o que se observa de lá pra cá são indicadores sociais, notícias diárias na mídia, e casos absurdos de violação de direitos na própria comunidade. Não visualizamos melhorias significativas nas condições de vida de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, mas vemos o peso da violência exercida contra o público infante-juvenil, o afastamento destes de suas famílias e o prolongamento de suas vidas em instituições de privação de liberdade.

É por meio de Políticas Públicas de qualidade que as condições para o desenvolvimento de uma sociedade são garantidas, pois, as medidas de proteção são compensatórias e são justamente acionadas porque existem falhas nessas políticas.

Evidenciou-se nessa pesquisa que o Conselho Tutelar de Conceição do Almeida não tem sua efetividade garantida nos casos de reincidência, bem como a dos órgãos integrantes do Sistema de Garantia de Direitos. Contudo a análise dos dados acumulados pode produzir um conhecimento sobre quais tipos de atendimentos têm sido mais recorrentes no município, bem como os que são reincidentes. Isso poderá promover uma maior sensibilização e responsabilização da sociedade a respeito das demandas e necessidades de crianças e adolescentes e de como cada um agir em busca da proteção dos mesmos.

Consoante ao exposto, constatou-se neste estudo que rever e refletir sobre a prática do Conselho Tutelar é um ponto básico para a redução das reincidências. Os conselheiros tutelares precisam desconstruir suas intervenções, para remodelar o que já está posto, se abrindo para o trabalho coletivo e lutando pelos direitos de forma menos técnica.

Assim, é fundamental que os conselheiros tutelares não discriminem as necessidades da criança e do adolescente, de seus recursos pessoais, além das dificuldades que as famílias apresentam deixando de percebê-las como um conjunto. É preciso buscar a conscientização sobre a responsabilidade de cada um, priorizando mudanças nas práticas educativas empregadas pela família. Se o CT desprezar as particularidades de cada família atendida, pode vir a se tornar um órgão basicamente repressor.

Por fim, podemos afirmar que esta pesquisa não se encerra com este trabalho, pois este representa o início de um caminho a ser investigado pelas Ciências Sociais e por outras áreas de estudo, na tentativa de construir soluções para um problema que assola o “futuro do país”.

REFERÊNCIAS

ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.

AMIN, Andrea Rodrigues. **Evolução Histórica do Direito da Criança e do Adolescente**. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente – Aspectos Teóricos e Práticos**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 3-11.

ANDRADE, J. E. de. **Conselhos Tutelares: sem ou cem caminhos?** São Paulo: Veras, 2000.

ASSIS, Simone Gonçalves de (Org.). [et al.] **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente**. /– Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2009.

AZEVEDO, R. C. **O Conselho Tutelar e seus operadores: o significado social e político da instituição – um estudo sobre os Conselhos Tutelares de Fortaleza** / Ceará. Fortaleza: UECE, 2007. (Dissertação de mestrado)

BARROS, Nivia Valença. **Violência intrafamiliar contra criança e adolescente. Trajetória histórica, políticas sociais, práticas e proteção social** / Nivia Valença Barros; orientadores: Maria Euchares de Senna Motta. – Rio de Janeiro: PUC – Rio, Departamento de Psicologia, 2005.

BERLINI, Luciana Fernandes. **A responsabilidade civil nos casos de violência doméstica contra a criança e o adolescente** / Luciana Fernandes Berlini. Belo Horizonte, 2009.

BOTELHO, R. U. **Uma história da proteção à infância no Brasil: da questão do menor aos direitos da criança e do adolescente - 1920-1990**. Universidade de Brasília, Brasília, 1993. (Dissertação de Mestrado).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 2ed. atualizada até a EC nº 38, de 12/6/2002. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 2002.

_____. Lei Federal n 8.069 de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2004.

_____. CONANDA, Resolução nº 75, de 22 de outubro de 2001.

CALDAS, Geraldo Coni. **Conceição do Almeida – memória – minha terra minha gente**. Salvador: Mensageiro da Fé, 1974.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO, Rocio Kustner (org). **Participação Cidadã no Meio Rural: análise dos conselhos municipais no âmbito do Projeto Prorenda/BA**. SSA: GT2/CIAGS/UFBA, 2006.

CÓDIGO DE MENORES (Lei nº 6697, 10/10/1979). XIII Semana de Estudos do Problema do Menor. 26 a 31/07/1983. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

COSTA, A.C.G. A mutação social. In: COSTA, A.C.G. et al. (orgs.). **Brasil criança urgente: a Lei 8069/90 – o que é preciso saber sobre os novos direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: Columbus, 1990.

_____ - **Infância, Juventude e Política Social no Brasil**, in: Vários, **Brasil Criança Urgente**, São Paulo, Columbus, 1989.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação: o caso das políticas de assistência social à infância e adolescência. In: CARVALHO, Alysson [et al.] (orgs.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG; PROEX, 2002.

COSTA, Jurandir Freire. **Ordem médica e norma familiar**. 4ed. Rio de Janeiro: Graal, 1999.

COUTINHO, C. N. Crise e Redefinição do Estado Brasileiro, in: Lesbaupin, I e Peppe A. (orgs), **Revisão Constitucional e Estado Democrático**, Rio de Janeiro, Centro João XXIII, 1993.

COTRIM, Gilberto. **História geral para uma geração consciente: da antiguidade aos tempos atuais**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 1987. 256 p.

DEL PRIORE, M. (org). **História da criança no Brasil**. Rio de Janeiro: Contexto, 1992.

DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1995.

DIEHL, Astor Antonio. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

DONZELOT, J. (1980). **A Polícia das Famílias**. Rio de Janeiro: Graal.

ENGLISH, D. J., MARSHALL, D. B., & STEWART, A. J. (2003). Effects of family violence on child behavior and health during early childhood. *Journal of Family Violence*, New York, 18(1), 43-57.

FACHIN, Luiz Edson. Família, direitos e uma nova cidadania. In: PEREIRA, Rodrigo da Cunha (Coord). *Família e cidadania – o novo CCB e a vacatio legis*. Belo Horizonte: IBDFAM/Del Rey, 2002. p.20.

FAUSTO, Boris: **A Revolução de 1930: historiografia e história**, São Paulo, Brasiliense, 1972.

FIORI, José Luiz. **Estado do bem-estar social: padrões e crises**. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1995.

FREITAS, Marcos Cezar de. Para uma sociologia histórica da infância no Brasil. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas da Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2007.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>. Acessado em 25/01/2014.

JENKINS, J. M., & SMITTH, M. A. **Marital disharmony and children's behavior problems: Aspects of poor marriage that affect children adversely**. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 1991.

LORENZI, Gisella Werneck. **Uma Breve História dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil**. Disponível em: <http://www.promenino.org.br/>. Acesso em 03/11/2013.

MACHADO. Aquidaban F. Políticas Públicas no Estado do Bem-Estar Social e no Neoliberalismo. Ano XI nº 20, jul./dez. 2003.

MARCILIO, Maria Luiza. A Roda dos Expostos e a Criança Abandonada na História do Brasil. 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org). **História Social da Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2003, p.53-79.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINS, F. F. S. (2006). **Crianças negligenciadas: A face (in)visível da violência familiar**. Dissertação de Mestrado defendida no programa de Pós-Graduação em Psicologia, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

MEIRELLES, Giselle Ávila Leal. **As relações político-administrativas entre os Conselhos Tutelares e a Prefeitura de Curitiba.** In: Serviço Social & Sociedade, Cortez Editora, nº 83, 2005.

MELO, João Baptista Ferreira de. Geografia Humanística: a perspectiva da experiência vivida e uma crítica radical ao positivismo. In: **RBG – Revista Brasileira de Geografia.** Rio de Janeiro, v. 4, n. 52. Out-Dez. 2007. p. 91-115.

MENDONÇA, M. H. M., 2000. **Crianças e Adolescentes Pobres de Direitos. A Trajetória da Política Social Dirigida à Infância e Adolescência no Brasil Republicano.** Tese de Doutorado, Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

NASCIMENTO, M. L. & SCHEINVAR, E. (2007). **De como as práticas do conselho tutelar vêm se tornando jurisdicionais.** *Aletheia*, 25, 152-162.

NICODEMOS, Carlos. **Histórico dos Direitos das Crianças no Brasil.** In: **18 Anos do ECA: o olhar da sociedade civil.** Brasília: Fórum Nacional de Defesa da Criança e do Adolescente, 2008, p.16-28. Ed. Especial.

NOVELO, U. F. Estado keinesiano e estado neoliberal. In: LAURELL, A. C. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo.** São Paulo: Cortez, 1995.

PINTO, Celi Regina Jardim; GUAZELLI, Cesar A. Barcellos. **Ciências Humanas: pesquisa e método.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. Capítulo 4- Processos de pesquisa nas Ciências Sociais: uma introdução. PP 63 a 84.

PASSETI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In: PRIORI, Mary Del (org.). **História das crianças no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2000.

PEREIRA, P. A. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. (Orgs.). **Política social e democracia.** São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001, p. 217-233.

PINHEIRO, Ângela. **Criança e adolescente no Brasil:** porque o abismo entre a lei e a realidade. Fortaleza, Editora UFC, 2006.

PROMUNDO E CIESPI. Cuidar sem violência todo mundo pode: guia prático para famílias e comunidades. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://www.promundo.org.br/wp-content/uploads/2010/03/cuidar-sem-violencia.pdf>. Acesso em: 13 de set. 2014

RAICHELIS, Raquel. “**Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil**”. In. Revista de Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, 2006.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social; métodos e técnicas**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIZZINI, I. (org) - **A Criança no Brasil Hoje: Desafio para o Terceiro Milênio**, Rio de Janeiro, Ed. Univ. Santa Úrsula, 1993.

ROMERO, J. F. (1995). As relações sociais das crianças com dificuldades de aprendizagem. Em Coll, C.; Palácios, J. & Marchesi, A. (orgs.). **Desenvolvimento psicológico e educação: necessidades educativas especiais e aprendizagem escolar** (pp. 71-82), vol. 3. Porto Alegre: Artes Médicas.

ROSANVALLON, P. **A crise do estado-providência**. Brasília: UnB, 1997.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009. 130 p.

SANTOS, Roberta Rodrigues dos. **Conselho Tutelar, família e Estado: medidas de proteção e reincidência da violação dos direitos da criança e do adolescente no município de Camaragibe/PE**. Recife, 2007. UFPE. (Dissertação de mestrado)

SÊDA, Edson. **XYZ do Conselho Tutelar: providências para mudanças de usos, hábitos e costumes da família, sociedade e Estado, quanto a crianças e adolescentes no Brasil**. São Paulo: CONDECA, 2004.

SEI. **Superintendência de Estudos Econômicos da Bahia**. Dinâmica sociodemográfica da Bahia: 1980-2000. Salvador: SEI, 2003. V. 2.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SILVA, Maria Liduina Oliveira e. **O Estatuto das Crianças e do Adolescente e o Código de Menores: descontinuidades e continuidades**. In: *Serviço social & sociedade*, São Paulo, n. 83, p. 30-48, set. 2005.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)**. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

TAVARES, Patrícia. **O Conselho Tutelar**. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). Curso de Direito da Criança e do Adolescente – Aspectos Teóricos e Práticos. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 327-365.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Políticas Públicas e cidadania**. Série UFBA em Campo-Debates. 2001.

TRIPODI, Tony; FELLIN, Phillip; MEYER, Henry. **Análise da pesquisa social**. 2. Ed. Rio de Janeiro: F. Alves, 1981.

UNICEF. **O município e a criança de até 06 anos: direitos cumpridos, respeitados e protegidos**. Brasília, 2005.

VIVARTA, Veet (coord.). **Ouvindo conselhos: democracia participativa e direitos da infância na pauta das redações brasileiras**. São Paulo: Cortez, 2005. Série mídia e mobilização social, N.8.

APÊNDICE



Questionário de pesquisa sobre questões relacionadas à dissertação de Mestrado intitulada “Conselho Tutelar e Políticas Públicas: uma análise das reincidências no município de Conceição do Almeida-BA”.

Autor(a): Taís Ambrosi Oliveira

Orientador: Dr. Mauricio Ferreira da Silva

QUESTIONÁRIO

1- Você considera que o atendimento do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA realizado com a sua família foi positivo?

SIM NÃO

2- É possível afirmar que se o atendimento do Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA fosse realizado de outra maneira, não haveria reincidência de violação de direitos?

SIM NÃO

3- Você acha que o Conselho Tutelar de Conceição do Almeida-BA possui ferramentas para resolver os casos de reincidência do município?

SIM NÃO

4- No atendimento realizado à sua família, você considera que, outro(s) órgão(s) integrante(s) do Sistema de Garantia de Direitos deixou de cumprir suas atribuições legais, promovendo assim a reincidência? Caso sua resposta seja sim, assinale-os abaixo.

SIM NÃO

Ministério Público

Sec. Mun. de Assistência Social

Poder Judiciário

CRAS

Polícia Militar

CAPS

() Polícia Civil

() Defensoria Pública

() Sec, Mun.de Saúde

() Sec. Mun. de Educação