

3.

Os Conselhos de Direitos no Estatuto da Criança e do Adolescente

O caso que analisaremos em particular (o Conselho Tutelar) está inserido numa estrutura ampla de Conselhos de direitos. Esta estrutura foi inspirada a partir da constituição, inaugurando uma inovadora divisão de poderes, onde o Estado reconhece formalmente a cessão de seu poder, que antes era absoluto, para a sociedade civil num terreno de disputas, conflitos e negociações.

Os Conselhos de direitos trazem uma lógica inovadora de representação, onde o objetivo é a defesa dos interesses da coletividade e não a barganha político-partidária de votos e apoio eleitoral. No caso específico das crianças e adolescentes, há uma mobilização pela singularidade da causa, o atendimento através desta política se dá através de um conjunto de ações que transpassa diferentes políticas setoriais, articulando distintas tendências políticas, grupos sociais e religiões diferentes.

Martins (2006) destaca que no que tange ao acesso da criança à cidadania, o que existe se deu através de um processo de desigualdade, onde as ações públicas foram marcadas por contradições e peculiaridades históricas. Um exemplo seria a distinção entre “menor” e “criança”, onde ‘*menor*’ seriam os oriundos de famílias pobres e ‘*criança*’ os que viviam em famílias burguesas. As políticas para os de família pobre se davam através da contenção deste público, tanto através da segregação, quanto do adestramento para um trabalho subalterno.

Para a autora, o processo que se inicia a partir da década 80 com o objetivo de mudança desta lógica não foi exclusivamente brasileira. Todo esse movimento esteve estritamente ligado à Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, discutida a partir de 1978 pela Polônia, junto às Nações Unidas. A iniciativa era de elaboração de uma convenção sobre os direitos da criança e do adolescente, com vistas à aprovação do Ano Internacional da Criança, em 1979. A Convenção foi assinada apenas em 1989 e os seus dez anos de trabalho se refletiram na própria Assembléia Constituinte, quando da incorporação de vários princípios desse tratado. Fato que pode ser observado no texto constitucional, através do artigo 227:

“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária além de colocá-los a salvo de qualquer forma de

negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (CF/1988)

A constituição abre caminho para a elaboração de uma legislação específica, partindo de um novo olhar sobre as questões infanto-juvenis, garantindo que a sociedade civil também ocupe seu lugar de participante no que diz respeito às políticas destinadas a este público.

Sales (2006:222) problematiza alguns pontos no que se refere a essa participação através dos Conselhos. No que tange à política de assistência social, a sociedade brasileira historicamente se viu diante do recuo das funções públicas do Estado e da ênfase na esfera privada, fator que ainda hoje dificulta a universalização de aspectos democráticos neste campo. Outro ponto levantado é a atuação de entidades e organizações religiosas na defesa de direitos deste segmento. Como a orientação política é fundamentada na caridade, filantropia e assistencialismo, busca-se o diálogo e o consenso, rejeitando os conflitos tão necessários no processo democrático.

Os Conselhos de direitos da criança e do adolescente compõe o Sistema de Garantias de Direitos e passou a estruturar a política social destinada à infância e à juventude. Deve funcionar nos três níveis de governo via: CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Lei 8242/91; CEDCA – Conselhos Estaduais da Criança e do Adolescente e CMDCA – Conselho Municipal da Criança e do Adolescente. Para serem criados em cada nível, é necessário lei regulamentadora específica. Além destes também fazem parte: O Ministério Público, O Juizado da Infância e Juventude e os Conselhos Tutelares.

A composição deste sistema de proteção e garantia significou um avanço, pois sociedade e governo de forma paritária deliberam e controlam as ações da política de atendimento. Antes de 1988, essas decisões cabiam exclusivamente aos entes públicos, na qual a sociedade era impedida de vocalizar seus interesses a partir das demandas locais. Carvalho (2007), ao analisar os avanços e retrocessos do processo de cidadania no Brasil, mostra que essas mudanças só foram possíveis mediante o processo de consolidação democrática, pois desta forma a sociedade pôde exercer seu papel político, democratizando o acesso ao poder.

3.1

CONANDA – Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente.

O Conanda foi criado através da Lei Federal nº 8.242 de 12 de outubro de 1991, um ano após a promulgação do ECA. É um órgão deliberativo e controlador das políticas de promoção, defesa e garantia dos direitos infanto-juvenis. Surgiu com o desafio de institucionalizar a nova forma de ver a criança e o adolescente, a partir do novo aparato legislativo. É composto por dez representantes designados pelo Ministro da Justiça, na qual está vinculado estruturalmente, e dez representantes de organizações não governamentais, eleitos em assembléia convocada para este fim, com mandato de dois anos.

O Conanda funciona por meio de comissões temáticas e grupos de trabalho e suas deliberações ficam para a plenária das assembléias ordinárias mensais. A cada dois anos, é realizada a Conferência Nacional com o objetivo de avaliar e planejar as políticas de atendimento de garantia aos direitos da criança e do adolescente no país.

Dentre suas competências está a elaboração de normas da política nacional de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução e tendo como parâmetro as linhas de ações e diretrizes estabelecidas no Estatuto. Integra e articula junto com os Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, os diversos Conselhos setoriais, órgãos estaduais e municipais e entidades não governamentais, apoiando-os na efetivação dos princípios e diretrizes. Avalia a política nacional, dos estados e municípios, juntamente com os respectivos Conselhos de direitos, e a atuação desses Conselhos nos três níveis de governo.

O Conanda também acompanha o ordenamento institucional e sempre que necessário, propõe modificações nas estruturas públicas e privadas de atendimento ao público destacado. É de sua responsabilidade promover e apoiar campanhas educativas sobre a temática, com indicação de medidas a serem tomadas nos casos de atentados ou violação dos direitos.

Também não podemos deixar de citar que é este Conselho quem gerencia o Fundo Nacional para a Criança e Adolescente. Este fundo é constituído através de dotação orçamentária da União, juntamente com contribuições de governos e organismos internacionais, além de aplicações no mercado financeiro do Governo,

quando permitido por legislação e outros recursos destinados.

Sales (2006) fez uma análise sobre os doze anos de existência do CONANDA e ressaltou que ocorreu uma significativa mudança de *forma e conteúdo* na qualidade da representação da sociedade civil. Havia por parte governamental influências culturais e políticas da época da ditadura militar, resistentes à democracia e à socialização do poder, materializada na figura dos conselheiros. Não é suficiente ser um Conselho público ou paritário, é necessário que o espaço seja ‘incrustado de poder’, ou seja, é necessário “... *uma localização estratégica no interior do aparelho de Estado e que movimente recursos, tenha alguma dotação orçamentária, para poder ser visto e ouvido internamente também*”. (SALES 2006:230)

Com relação à participação da sociedade civil, a autora analisa que a conquista de assento nos Conselhos não é o ponto final, a estratégia para prosseguir é através da mobilização da sociedade, aproveitando os diversos campos que garantem visibilidade, para ecoar sua voz.

Vários são os ganhos e desafios obtidos através do Conanda. O Conselho se mostra uma arena em constante disputa de poder, cabendo à sociedade civil empenhar-se na legitimação de porta-voz na garantia dos direitos das crianças e adolescente.

3.2

CEDCA – Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente.

Os Conselhos estaduais são criados a partir da legislação estadual. A eles competem as mesmas atribuições que o CONANDA, porém no nível de atuação estadual. É da mesma forma um órgão público, normativo, deliberativo e controlador das políticas e ações direcionadas ao público infanto-juvenil no âmbito estadual. A eles cabem ainda à captação de recursos para implementação das políticas de atendimento, à fiscalização do CMDCA e à articulação das ações entre os órgãos da administração pública e as entidades de defesa e atendimento do público destacado.

3.3

CMDCA – Conselho Municipal de Direitos da Criança e do adolescente.

O CMDCA é órgão público deliberativo, autônomo e controlador das ações

municipais relativas ao atendimento dos direitos da infância e juventude. A participação popular é garantida de forma paritária por meio de organizações representativas (poder público e sociedade civil). As condições de funcionamento são asseguradas com os recursos fornecidos pelo município. É necessária a vinculação deste ao Fundo Municipal da Criança e do adolescente, onde a utilização dos recursos está relacionada a critérios estabelecidos. Os Conselhos municipais atendem ao princípio constitucional da descentralização e municipalização, ou seja, através da transferência de poder, atribuições e competências antes exercidas pelo poder central, passam a ser exercidas por outros órgãos. Liberati e Cirino (1993:63) nos ajudam a compreender melhor esta mudança:

“A importância da municipalização decorre dos problemas enfrentados no dia-a-dia, ocorrendo sempre numa área física, geográfica, onde pessoas estão concretamente próximas umas das outras e onde a solução dos problemas locais tem reflexos diretos nos seus membros. Assim, buscar respostas e soluções dentro de uma mesma comunidade, com participação de pessoas que vivenciam a realidade diariamente, resulta em maior eficiência e eficácia que a antiga verticalização adotada pelos órgãos do governo federal, de forma centralizada.”

O Conselho municipal é criado a partir de projeto de lei de iniciativa do prefeito, sua omissão implica em ausência de recursos para os programas de atendimento à crianças e adolescentes. Para a viabilização destes programas, o CMDCA aloca e gerencia os recursos disponíveis e propõe políticas públicas. No nível municipal, é ele o responsável por acompanhar, fiscalizar e avaliar as ações do poder público no que tange a temática.

Outro ponto importante a ser destacado é a questão referente aos registros das entidades não governamentais. Todas as entidades não governamentais que prestam atendimentos nesta área para funcionar, precisam do registro no CMDCA, que dará ciência desse registro ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária do local (Vide Lei 8.069/90, art. 91).

Dentro desta estrutura de órgãos criados para proteção dos direitos infanto-juvenis, temos também o órgão que é o nosso objeto de investigação: O Conselho Tutelar. O Estado o instituiu, atribuindo-lhe funções administrativas e sócio-

assistenciais que até então eram assumidas pelo poder judiciário. Dentre as inovações, permite que a comunidade local participe do processo de escolha de seus membros na defesa dos direitos apregoados pelo ECA.

3.4

O Conselho Tutelar

Para nos debruçarmos na temática que envolve o Conselho Tutelar, é necessário um recuo histórico, a fim de situarmos de onde surge este Conselho, a partir de qual perspectiva, e com quais objetivos. Para isso, é necessário reconstruirmos brevemente uma parte da história da legislação referente às crianças e adolescente no Brasil.

A partir de 1830, com a aplicação do Código Criminal, crianças e adolescente passaram a ser alvos de algum tipo de legislação, particularmente a legislação criminal. As penas eram severas para atos criminosos praticados. Crianças e adolescentes eram vistos como criminosos em potencial.

Com o fim do Império e o início da República, o interesse pelas questões referentes à infância ganhou destaque. Antes do século XIX, não existia legislação, nem políticas públicas voltadas para este público específico no país. O interesse na temática surge a partir do olhar de algumas profissões, como por exemplo, a Medicina e o poder Judiciário. A medicina pautava seus atendimentos através de ações da própria profissão juntamente com as de cunho de assistência material, já o judiciário agia dentro do núcleo privado da família baseando sua intervenção na moral existente naquele período histórico. Ele é quem decidia quem poderia ou não cuidar do menor, bem como todo universo de inserção dos mesmos.

“... A educação moralizadora da população pobre, porém digna, era igualmente reconhecida como parte da missão do jurista. Entretanto, seu ‘domínio’ diferenciava-se daquele do médico. A esfera jurídica encarregava-se de regulamentar matérias que coagissem os indivíduos a respeitarem as normas condizentes com a moral, as quais levariam a nação à sua meta civilizatória. Seu discurso era igualmente moralizador e fortemente influenciado pela esfera médica. Sua missão era tão salvacionista, conservadora e moralista quanto à do médico e do higienista em sua luta comum ‘por uma reforma moralizante e civilizadora... no trabalho paciente e árduo da moralização e da correção da infância’... Poder-se-ia atribuir ao papel do jurista, senão o mais incisivo no com trole social, legitimando a intervenção autoritária do poder público sobre a população (...)sob o disfarce de uma ação humanitária de ‘prevenção moralizante e salutar’...” RIZZINI (2008:63)

A autora ainda nos acrescenta que é a partir da década de 1920 que o Estado passa a reconhecer como grave os problemas vivenciados pelos jovens, incluindo no

texto constitucional alguns cuidados com a infância e juventude:

“... De 1923 assistiu-se ao avolumar de capítulos, artigos e incisos, procurando-se cobrir, com todo o detalhamento possível, a regulamentação da assistência e proteção à infância abandonada e delinqüente. Ainda em 1923, o Decreto nº 16.273, reorganiza a Justiça do Distrito Federal, incluindo a figura do Juiz de Menores na administração da Justiça. No ano de 1924, o Decreto nº 16.300 instituía a Inspectória de Hygiene Infantil, como parte do Departamento Nacional de Saúde pública. Vê se aí claramente os resultados da ação de Moncorvo Filho, sobretudo no que se refere aos artigos sobre ‘assistência à primeira infância’, ...” RIZZINI (2008:139)

É através do decreto nº 17.943^a de 12 de outubro de 1927 que ocorre a regulamentação de uma legislação voltada para o público em questão. A lei ficou conhecida como Código Mello Matos, devido à notoriedade e destaque do Juiz de Menores Cândido Albuquerque Mello Matos. Naquele momento, o código significava um avanço em diretrizes para o atendimento à infância e juventude, regulamentando questões como o trabalho infantil, tutela e pátrio poder. O código além de garantir ao juiz plenos poderes a partir de sua moral e ética, inovava em normas de assistência e proteção aos menores, tais como saúde, educação, trabalho etc., que até então eram inexistentes. O Estado, paulatinamente, foi sendo chamado a responder às demandas da questão social infanto-juvenil, através de inúmeras políticas.

O código Mello Matos vigorou durante 52 anos, só sendo revisado em 1979. Porém manteve basicamente seus antigos conceitos. Passou a ser chamado de Código de Menores. Sua doutrina era pautada no paradigma da situação irregular, que considerava as crianças e adolescentes como objetos da lei e não como sujeitos de direitos. O que determinava a intervenção estatal era a situação socioeconômica da família. Quem faria jus a sua utilização eram os menores, a infância “abandonada ou delinqüente”. Era uma lei para os “menores” pobres, não para as crianças. Segundo Galvão (2004:75), o novo código além de ampliar

“as funções do juiz de menores, lhe concedendo poderes sobre a sociedade em geral sob o pretexto de manter a ordem, (intensificou) duramente o processo de apuração de envolvimento de menores em penas que apenas estavam sob suspeita, sem ter provas e limitando a possibilidade de defesa dos menores pobres, que sem condições materiais para contratar um advogado, ficavam a mercê da justiça, ou melhor, de leis repressivas e discriminatórias.”

Somente a partir do processo de redemocratização do país é que mudanças foram possíveis. A década de 80 foi o auge de um período de transformações em toda a sociedade brasileira e o campo das políticas destinadas ao público infanto-juvenil também acompanhou este movimento. Diferentes concepções sobre direitos sociais e

sobre a participação democrática alavancaram o processo de redemocratização do país. Diversos movimentos sociais se organizaram para reivindicar uma sociedade pautada na democracia, bem como na garantia de direitos humanos e sociais através da implementação de políticas públicas. Esse processo culminou na redação e promulgação da Carta Magna de 1988, conhecida como Constituição Cidadã. Esta regulamentou o exercício dos direitos políticos, civis e sociais, conforme expressa Carvalho: “... a Constituição em 1988, (é) um longo e minucioso documento em que a garantia dos direitos do cidadão era a preocupação central.” (CARVALHO, 2007:200)

A nova constituição abriu as portas para a garantia de direitos sociais, bem como lançou bases para a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, que foi promulgado dois anos mais tarde através da Lei 8069/90. O estatuto revogou o Código de Menores que vigorou durante onze anos, rompendo totalmente com a doutrina até então utilizada, impedindo uma intervenção arbitrária do Estado. No código de menores, o conceito de risco era fundado pelo medo de que crianças e adolescentes trouxessem graves problemas relacionados ao crime e com isso poderiam ser um empecilho para o progresso da nação. Com a mudança para o estatuto, o que se defende é a proteção desses sujeitos, visto que até mesmo o estado que agia a partir do paradigma da situação irregular poderia produzir riscos através da intervenção arbitrária na família.

O Senador Francisco Rollemberg (1990), Relator-Geral da Comissão Temporária “Código de Menores” é que nos apresenta a trajetória da nova lei que passaria a orientar legalmente as políticas de atendimento destinadas a crianças e adolescentes. O objetivo da Comissão era atualizar a legislação relativa ao menor, partindo das novas diretrizes lançadas pela Constituição Federal. Três projetos de Lei foram apresentados no Senado Federal. O primeiro descrito era o Projeto de Lei de autoria do Senador Nelson Carneiro (Nº 255/89) que buscava outra atualização do Código de Menores (Lei nº 6679/79), vigente até então, essa atualização focalizava essencialmente aspectos jurídicos. O segundo foi o Projeto de Lei nº 193/89, de autoria do Senador Ronan Tito que trouxe como inovação o Estatuto da Criança e do Adolescente, a matéria focalizava além do aspecto jurídico, o aspecto sócio-educativo, fator que indicaria uma proximidade maior com a Constituição. E finalmente, o Projeto de Lei nº 279/89, de autoria do Senador Márcio Lacerda, que proporia modificações no Código de Menores apenas na parte da adoção.

A sociedade brasileira pôde participar deste processo. Vários representantes que trabalhavam com a problemática do menor foram ouvidos: juízes, sociólogos, pedagogos, diretores de instituições e personalidades que atuavam na defesa da temática e que desejavam contribuir para o aperfeiçoamento da legislação. A população de uma forma geral teve a participação garantida, pois pode se posicionar frente às mudanças na ordem estabelecida. Segundo o livro *Ouvindo Conselhos da série Mídia e Mobilização Social* (2005:15):

“Ao contrário das leis que nascem em gabinetes, o Estatuto da Criança e do Adolescente é fruto de uma intensa mobilização da sociedade civil. A partir de 1986, quando o país se preparava para redigir uma nova Constituição, teve início um movimento de entidades da sociedade civil para influenciar a assembléia nacional constituinte a favor da infância e adolescência. Durante as mobilizações, foram formados dois grupos distintos reunindo entidades que trabalhavam com a causa: a Comissão Criança e Constituinte e o Fórum Nacional de defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. A população foi convocada a participar. Mais de dois milhões de assinaturas foram recolhidas para a criação de duas emendas populares. O resultado foi a inclusão dos artigos 227 e 228 na Constituição. O primeiro trata da prioridade absoluta. O segundo versa sobre a maioridade penal. A partir desses dois artigos, a elaboração do ECA mobilizou juristas, advogados e representantes de organizações de defesa dos direitos humanos. É importante destacar que o Brasil foi o pioneiro na inclusão da proteção integral e da prioridade absoluta.”

Apesar da apresentação de três projetos, já nas primeiras palestras a concentração nos debates ficou assentada nos Projetos 225/89 – que defendia a revisão do Código e 193/90 – defendendo o Estatuto.

O autor relata que havia uma tendência de apoio a PLS 255/89, inserindo as modificações que se mostravam necessárias. O projeto era sucinto e objetivo, composto por 144 artigos, divididos em dois livros: o Livro I apresentava uma parte geral e reunia os artigos 1º ao 100º e o Livro II, abordaria uma parte especial. Aos olhos da comissão, o Projeto esgotava além dos aspectos jurídicos, os títulos que tratavam da aplicação da lei, da autoridade judiciária, das entidades de assistência e proteção ao menor, das medidas de assistência e proteção, das infrações, do registro civil, do trabalho, dos procedimentos especiais e dos recursos. No que tangeria a parte sócio-educativa, pensavam que bastava a contemplação na lei que prevê os planos de custeio e benefícios da previdência social e na lei de diretrizes e bases da educação nacional.

A estrutura do Projeto 193/89 era composta por 282 artigos, divididos igualmente em dois livros. O primeiro livro estava distribuído em 82 artigos, que compreenderia a parte geral, agrupados em três títulos, que abordariam as disposições

preliminares, os direitos fundamentais e a prevenção especial. O segundo livro, distribuído em 200 artigos, que compreenderia a parte especial, seu agrupamento se dava através de sete títulos, que discorreriam sobre a política de atendimento, a situação de risco e as medidas de proteção, a prática de ato infracional, as medidas pertinentes aos pais ou responsáveis, os Conselhos tutelares, o acesso à Justiça, e os crimes e infrações administrativas. As duas correntes mostravam interesse sobre a matéria, porém defendiam pontos de vista completamente divergentes quanto ao tratamento jurídico. Frente a essa disputa Rollemberg (1990:9) relata:

“As duas outras doutrinas, que não a da proteção integral, já tiveram aplicação prática, e não se mostraram benéficas aos menores. As legislações que nela se inspiram contêm o ranço do autoritarismo e da supremacia do Estado, em perfeito desequilíbrio entre as partes: de um lado, o todo-poderoso Estado aplicador da lei; do outro, o menor, quase sempre faminto, sabidamente carente e injustiçado.”

Era a tentativa de inovação de uma lógica arraigada em tempos anteriores, onde a questão do menor era tratada de forma autoritária, arbitrária, muitas vezes demarcada pela classe social na qual pertenciam as famílias. A possibilidade de uma nova lei trazia consigo a esperança da democracia no trato das questões referentes à criança e ao adolescente.

Pautados no artigo 204, incisos I e II da Constituição, a nova lei também aglutinaria os princípios de descentralização político-administrativa e de participação da sociedade, *através de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações governamentais, na área de assistência social*. Partindo deste novo aparato institucional, cabia também a comunidade a participação na resolução de questões locais, ou seja, uma democracia além de representativa, também participativa (Vide Art. 88 Lei 8069/90¹).

Outro órgão trazido pela nova lei, que também atenderia estas diretrizes, eram os Conselhos tutelares, órgãos administrativos, permanentes e autônomos, a serem criados nos diversos municípios, com o objetivo de atender os menores em risco, atribuição que até então era exercida pelos juízes de menores.

O projeto antes de ser aprovado recebeu 35 emendas. Dentre as que o Senador

¹ Artigo 88. São diretrizes da política de atendimento: II – Criação de Conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

apresentou destacaremos duas, já que estas abordaram diretamente o assunto dos Conselhos. A emenda de nº 13, de autoria do Senador Wilson Martins, teve como objetivo preencher uma lacuna no projeto, pois definiu os Conselhos de defesa da criança e adolescente nos três níveis federais, estabelecendo sua vinculação e sede, diretrizes e composição. A função exercida pelos membros desses Conselhos, não seria remunerada, pois desta forma se evitaria a criação de estruturas pesadas, *mais voltadas para as atividades-meios e para os próprios interesses* (pág. 13).

A emenda nº 19, de autoria do próprio Senador Francisco Rollemberg, aponta na direção da eliminação dos Conselhos de direitos e tutelares do corpo da lei. Tratava-se de resistir ao exercício do princípio da participação, mantendo a sociedade distante das questões que a envolviam. Sua justificativa era que as atribuições que seriam desenvolvidas pelos Conselhos tutelares, já eram exercidas pelos juízes de menores e o que faltava na verdade eram recursos suficientes para atender a demanda de forma humanitária. No caso dos Conselhos de direitos, a justificativa era de evitar um inchaço na estrutura do governo através das atividades-meios. O autor logo se retrata alegando que se sua emenda fosse adiante o Estatuto perderia sua identidade, pois desprezaria a participação comunitária. Outras modificações foram inseridas no texto original, porém sem alterar a garantia de efetivação do princípio.

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA inaugura a concepção de cidadania nas políticas públicas destinada a crianças e adolescentes, trazendo como parâmetro a doutrina da proteção integral. Passa a ser a referência para o público infanto-juvenil e não mais ao “menor”, termo carregado de preconceitos e de cunho discriminatório. São sujeitos de direitos que gozam de prioridades nas intervenções públicas. O ECA também assegura direitos e deveres de acordo com a condição peculiar da criança e do adolescente, que estão em desenvolvimento e precisam que este se realize de forma sadia, harmoniosa e com condições adequadas de existência, ou seja, é o reconhecimento de que são pessoas que estão em situação de vulnerabilidade.

Os Conselhos se constituíram a partir das reivindicações da sociedade civil na luta por espaços de negociação e interlocução dentro do governo. Atendendo a essas exigências e a partir da garantia constitucional, diversos Conselhos foram criados: Conselhos de saúde, Conselhos de assistência social, Conselhos da criança e do adolescente, dentre outros que poderiam ser citados, cada qual com suas especificidades

e características. Nessa mesma conjuntura, também foi criado o Conselho Tutelar que, apesar de suas especificidades, faz parte da mesma lógica de participação societária.

No que se refere ao Conselho Tutelar, temos uma especificidade nesta participação da sociedade, é a comunidade local, que tanto pode se candidatar, como também escolher seus representantes, no zelo aos direitos das crianças e adolescente.

Segundo o texto do Estatuto, os Conselhos tutelares foram criados com o objetivo de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Outras definições também são acrescentadas em relação a este órgão. Em cada município deve haver pelo menos um Conselho. É órgão colegiado composto por cinco membros que são escolhidos pela comunidade para mandato de três anos, permitindo uma recondução. Esse processo de escolha é realizado sob a responsabilidade do CMDCA e fiscalização do Ministério Público. No mesmo Conselho não podem servir marido e mulher; ascendentes e descendentes; sogro, genro e nora; cunhados, tio e sobrinho; padrasto ou madrasta e enteado. A lei federal estabelece três requisitos para a candidatura: 1) idoneidade moral, 2) idade superior a vinte e um anos e 3) residir no município; outros requisitos podem ser estabelecidos em lei municipal, já que cada município possui lei própria que regulamenta os Conselhos tutelares. A função é atividade remunerada pela cidade em que está inserido, bem como os recursos necessários para o seu funcionamento.

O Conselho Tutelar possui três características: i) é permanente – uma vez instalado não pode ser extinto; ii) é autônomo – tem liberdade para agir, tomar decisões sem a interferência de outros órgãos; e iii) não-jurisdicional – suas decisões ocorrem no âmbito administrativo, não julga, nem imputa penas.

Suas atribuições estão descritas no Art. 136 da Lei 8.069/90, incisos I ao XI:

I – Atender as crianças e adolescente aplicando nas hipóteses previstas nos arts. 98² e 105³, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII⁴;

² Segundo a mesma Lei, no artigo 98, as medidas de proteção serão aplicadas quando os direitos forem ameaçados ou violados: *I) por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II) por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis; e III) em razão de sua própria conduta.*

³ O artigo 105 está inserido no TÍTULO III que aborda a ‘Prática de Ato Infracional’, ou seja, refere-se a que medidas serão aplicadas quando a criança praticar o ato infracional.

⁴ As medidas previstas neste artigo (101) são: *I – encaminhamentos aos responsáveis, mediante termo; II – orientação, apoio e acompanhamento temporários; III – matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino; IV – inclusão em programa comunitário; V – requisição de*

II – Atender e aconselhar os pais e responsáveis, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VI⁵;

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 e do adolescente;

V – encaminhar a autoridade judiciária os casos de sua competência;

VI – providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a IV⁶, 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 atendimentos 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 II⁷, da Constituição Federal;

XI – representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão de pátrio poder.

Atendendo ao princípio de descentralização político-administrativa, a existência de pelo menos um Conselho Tutelar em cada município passa a ser obrigatória. Essa mudança é um avanço no atendimento, pois anteriormente, muitos dos atendimentos eram realizados distante da residência da família e impedia seu comparecimento e ciência, visto que o acesso ocorria via justiça. A descentralização aproxima os atores envolvidos e, a priori, permite que os processos se tornem mais dinâmicos. Com isso o atendimento se torna mais célere, fator essencial para questões que precisam de

acompanhamento médico, psicológico ou psiquiátrico; VI – inclusão em programa para tratamento de alcoólatra e toxicômanos e VIII – colocação em abrigo.

⁵ O artigo 129 descreve as medidas: *I - Encaminhamento a programas de proteção a família; II – inclusão em programa para tratamento de alcoólatras e toxicômanos; III – encaminhamento para tratamentos psicológico ou psiquiátrico; IV – encaminhamento a cursos ou programas de orientação; V – obrigação de matrícula da criança e acompanhamento de frequência e aproveitamento escolar; VI – obrigatoriamente encaminhar a criança ou adolescente para tratamento especializado e VII – advertência.*

⁶ Vide nota nº 4.

⁷ Estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e a família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que não sejam educativos, artísticas, culturais e informativas, respeitando os valores éticos e sociais e etc. bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

soluções rápidas.

3.4.1

O processo de escolha do conselheiro

O conselheiro tutelar é a figura central da estrutura de funcionamento do Conselho. Constitui-se na materialização do princípio que garante a participação da sociedade civil no controle social. É o representante constituído através do processo de escolha para atender as demandas apresentadas. Esse termo “processo de escolha” foi uma substituição ocorrida no artigo 132, que inicialmente determinava um processo eleitoral para que o conselheiro pudesse exercer o cargo:

“Artigo 132 – Em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, eleitos pelos cidadãos locais para mandato de três anos, permitida uma reeleição. ”

O termo “eleito” está diretamente ligado à participação através do voto. Segundo o dicionário Michaelis a palavra eleição pode ser um sinônimo do ato de eleger ou escolha/nomeação por votos (sufrágio ou aclamação). Era obrigatório um processo eleitoral para que se chegasse aos representantes. Era a marca registrada pela sociedade civil em exercer seus direitos políticos através do voto, a marca da democracia.

Ocorre que no ano seguinte, um novo Projeto de Lei da Câmara Federal de nº 36 – autoria do Executivo Federal, que se transformou na Lei 8242/91, trouxe algumas alterações. De um lado, a criação do CONANDA com a finalidade de elaborar normas gerais para a formulação e implementação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, observando as linhas de ação e diretrizes mediante o disposto no ECA, além de acompanhar e avaliar a sua execução. Do outro lado, a alteração do art. 132, que passou a vigorar da seguinte forma:

Em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos pelos cidadãos locais para mandato de três anos, permitida uma reeleição.

Antes da Lei destacada, era necessária a realização de um processo eleitoral, onde as pessoas/cidadãos da comunidade local votariam em candidatos locais e, através do voto, passariam a exercer um mandato eletivo no cargo de Conselheiro Tutelar. A obrigatoriedade é que fosse de forma direta. Com o termo “escolha”, perde-se a clareza desse processo, já que não delimita a forma que ocorrerá dependendo apenas da

determinação Municipal. Como por exemplo, através de uma reunião de entidades o titular pode ser escolhido por um processo mais restrito. As diversas formas que podem ser utilizadas no processo de escolha podem nem sempre atender aos interesses das crianças e adolescentes e sim a outros interesses particulares. Mais uma vez utilizamos o livro Ouvindo Conselhos (2005: 107) para exemplificar esse tipo de eleição:

“Nessas eleições, normalmente vota-se em entidades, não em pessoas. O colégio eleitoral é formado por representantes de cada entidade cadastrada no Conselho. Para se candidatar, uma organização tem que cumprir alguns requisitos. Estar cadastrada no Conselho – e também no Fórum DCA, quando ele existe – é uma condição quase sempre exigida.”

É bem verdade que em um país como o Brasil, marcado pelas diferenças regionais, sociais e econômicas, um processo eleitoral para o exercício do mandato de conselheiro poderia tornar-se inviável para a estrutura do município, porém não conseguimos identificar se esse era o motivo da alteração do termo “eleitos” para “escolhidos”. Por outro lado, esta alteração permite que todos os municípios do país garantam a escolha de conselheiros que cumpram seus deveres e para que isto ocorra um dos meios utilizados é a escolha através das entidades representantes dos direitos da infância e adolescência. Independente da forma utilizada para escolher os conselheiros, o fundamental é que essa participação da sociedade civil ocorra de forma politizada, ligada a um projeto político definido e que fortaleça a democracia ao invés de interesses particulares.

Apesar de todas essas garantias e inovação do paradigma que pauta o ECA, conseqüentemente, os Conselhos e a política de atendimento, nem sempre esta nova estrutura caminha nesta direção. Mendez (1997:29) recorre a Antônio Gomes da Costa para afirmar que o que tem prevalecido nas práticas dos atores envolvidos na defesa dos direitos da criança e do adolescente é o da ambigüidade. Esse “terceiro” paradigma, ao mesmo tempo em que rejeita as práticas negadoras de direitos do passado, resiste em internalizar as regras do jogo próprias da cultura do novo direito da infância se expressando na banalização e relativização da lei.

A análise do desenvolvimento das políticas públicas infanto-juvenis se caracteriza num movimento de avanços e retrocessos. O Conselho Tutelar foi uma conquista, pois permite uma maior vigilância uma vez que está dentro da comunidade.

Seus membros também vivenciam os problemas locais e através das decisões do colegiado zelam pelo cumprimento dos direitos na qual estão incumbidos. Porém lançar sobre o órgão toda a responsabilidade das mazelas é não termos uma visão ampliada. Para assegurar a efetivação dessa política é necessário que o Estado assegure condições para que a proteção integral, não somente das crianças e dos adolescentes, mas também das famílias torne-se algo real.

Não é isto que podemos observar. Cada vez mais o comprometimento do Estado tem sido com a reprodução do capital, que tem como consequência a precarização do trabalho, o trabalho informal e o desemprego. Apesar de este cenário ser mundial, as consequências se mostram diretamente no cotidiano dos atendimentos dos Conselhos tutelares. A eficácia do seu atendimento também está vinculada a políticas sociais bem alicerçadas, no entanto, o que temos são políticas focalizadas, fragmentadas, deficientes e cada vez mais subordinadas à lógica capitalista. Uma política de assistência social que não garante “os mínimos” aos que dela necessitam. Ou seja, questões que se transformam em um *iceberg* e se chocam com a garantia de proteção social.

Matos e Mendes (2006) fazem uma análise sobre este novo órgão e também apresentam os resultados de uma pesquisa realizada nos período de julho a dezembro de 2001. Para ambos, a atuação dos Conselhos tutelares tem se baseado mais na cobrança dos *deveres dos usuários (pais, responsáveis e as próprias crianças e adolescentes) que para a exigência de seus direitos*. Os Conselhos tutelares ainda apresentam polêmicas no que tange ao seu papel e funcionamento, que pode ser consequência de se tratar de um mecanismo inovador. Mediante os desafios que se materializam no cotidiano dos Conselhos e que dificultam a efetivação do ECA, os autores apontam a necessidade de uma agenda de debates e destacam quatro possibilidades para uma melhor visibilidade e resolutividade dos Conselhos tutelares:

- 1) Formação dos conselheiros tutelares: através de uma capacitação continuada e assessoria técnica. É necessária a garantia da representatividade da comunidade pautada em aspectos éticos e ideológicos que fortaleçam a democracia e permitam a participação da comunidade.
- 2) Capacitação e assessoria técnica: poucos são os dados produzidos sobre a capacitação dos conselheiros, bem como a produção teórica sobre o órgão, esses estudos também poderiam subsidiar uma melhor atuação dos conselheiros.

3) O Conselho Tutelar como um órgão fiscalizador de direitos: a função principal do Conselho de zelar pelos direitos das crianças e adolescente, tem sido substituída pela distribuição da população atendida pela rede. Faz-se necessário uma melhor articulação com o CMDCA, Ministério Público e movimentos sociais, para *pressionar o poder público pela oferta de políticas sociais*.

4) Legitimidade e representatividade: Visto que são representantes da comunidade sua legitimidade se efetiva a medida em que são utilizadas estratégias de articulação com a sociedade.

Estas e outras questões, nos níveis macro e micro, se manifestam no cotidiano dos Conselhos Tutelares. Os reflexos se materializam no clientelismo, na política do favor e trocas materiais. Esse tópico é o alvo de aprofundamento no próximo capítulo: Como as instituições democráticas vão sendo permeadas por práticas políticas arcaicas e dificultam o fortalecimento da participação local.