

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ – UECE

MESTRADO ACADÊMICO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIEDADE - MAPPS

***O CONSELHO TUTELAR E SEUS OPERADORES: O SIGNIFICADO
SOCIAL E POLÍTICO DA INSTITUIÇÃO – UM ESTUDO SOBRE OS
CONSELHOS TUTELARES DE FORTALEZA / CEARÁ***

RENATA CUSTODIO DE AZEVEDO

JULHO / 2007.

FORTALEZA - CE.

RENATA CUSTODIO DE AZEVEDO

O CONSELHO TUTELAR E SEUS OPERADORES: O SIGNIFICADO SOCIAL E POLÍTICO DA INSTITUIÇÃO – UM ESTUDO SOBRE OS CONSELHOS TUTELARES DE FORTALEZA / CEARÁ

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade da Universidade Estadual do Ceará - UECE, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas e Sociedade.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Helena de Paula Frota

JULHO / 2007.

FORTALEZA - CE.

Esta dissertação, intitulada “**O CONSELHO TUTELAR E SEUS OPERADORES: O SIGNIFICADO SOCIAL E POLÍTICO DA INSTITUIÇÃO – UM ESTUDO SOBRE OS CONSELHOS TUTELARES DE FORTALEZA / CEARÁ**”, foi submetida como parte dos requisitos necessários à obtenção do Grau de Mestre em Políticas Públicas e Sociedade, outorgado pela Universidade Estadual do Ceará – UECE, e encontra-se à disposição das pessoas interessadas na Biblioteca Central desta universidade.

A citação de qualquer trecho desta dissertação será permitida desde que em conformidade com as normas éticas e científicas.

Renata Custodio de Azevedo

Dissertação defendida e aprovada em ___/___/_____.

Banca examinadora:

Prof.^a Dra. Ângela de Alencar Araripe Pinheiro

Prof. Dr. Jawdat Abu-El-Haj

Prof.^a Dra. Maria Helena de Paula Frota

Orientadora

A mim mesma, pelo meu esforço, dedicação e persistência para superar as adversidades da vida, buscando aprendizagem e amadurecimento pessoal e profissional sempre.

RESUMO

O objetivo geral da pesquisa foi investigar o significado social e político do Conselho Tutelar na efetivação dos direitos de crianças e adolescentes no município de Fortaleza – Ceará. A investigação foi de natureza qualitativa e os interlocutores foram 7 (sete) conselheiros tutelares em exercício dos 6 (seis) conselhos tutelares de Fortaleza. Consideramos que pensar a instituição Conselho Tutelar significa se abrir para o diverso e o desconhecido, onde coexistem, inclusive, significados contraditórios, tais como espaço de promoção da cidadania e da caridade. Considero que a criação do CT no Brasil como espaço público de participação da sociedade civil denota uma marcada intencionalidade de construir um processo de busca democrática e democratizante de intervenção na realidade de não-cidadania de crianças e adolescentes. Nesse contexto, ele demarca sua “funcionalidade” social e política por se situar num campo entre o Estado e a sociedade, tendo a capacidade de tensionar o poder público, a sociedade, as comunidades e os indivíduos pela garantia dos direitos previstos no ECA. Os conselhos tutelares parecem incomodar a cultura política vigente no Estado Brasileiro, pois surgem como espaços de possibilidades, onde diversos atores sociais trabalham atentamente na fiscalização do cumprimento de direitos. Entretanto, por seu caráter público e político, os conselhos tutelares podem se tornar objeto de competição política, onde as vagas para o exercício da função são disputadas, voto a voto, nas comunidades. O CT é um lugar onde a participação direta da comunidade se estabelece como exercício da cidadania daqueles que se dispõem a ser conselheiros tutelares. É também espaço público de impacto educativo e cultural positivo, na medida em que se propõe a reunir uma diversidade de pessoas, com pensamentos, interesses e histórias de vidas diferentes e, às vezes até divergentes. Entendo também o CT como possibilidade de ser lugar de mobilização da comunidade e da sociedade civil na defesa da cidadania dos menores de 18 anos. Tem em sua natureza social e política a possibilidade de ser espaço de controle social, pois além de monitorar a efetivação dos direitos de C/A por parte do Estado, também atua em relação às famílias, às comunidades e até às próprias crianças e adolescentes.

ABSTRACT

The objective of the research was to investigate the social and politic meaning of the *Conselho Tutelar* (CT) in the guaranty of children and adolescents' rights in Fortaleza - Ceará. The inquiry was qualitative and the interlocutors had been 7 (seven) members in exercise of the 6 (six) CTs of Fortaleza. Thinking about the institution CT means thinking about the diverse and the stranger, where coexist, also, contradictory meanings, such as space of promotion of the citizenship and the charity too. I consider that the creation of the CT in Brazil as public space of the civil society's participation denotes a democratic process of intervention in the reality of children and adolescents. In this context, it demarcates its "social and politic functionality" in the relation between the State and the society, having the capacity to pressure the public power, the society, the communities and the individuals for the guarantee of the rights foreseen at ECA. The CTs seem to bother the politic culture in the Brazilian State, therefore they appear as spaces of possibilities, where diverse social actors work intently in the fiscalization of the fulfilment of rights. However, for its public and politic character, the CTs are transformed in object of politic competition, where the vacant for the exercise of the function are disputed, vote the vote, in the communities. The CT is a place where the direct participation of the community if establishes as exercise of the citizenship of that if they make use to be *conselheiros tutelares*. It is also public space of educative and cultural positive impact, because it congregates a diversity of people, with thoughts, interests and different histories of lives, times until divergent histories. I understand the CT as a possibility of being place of mobilization of the community and the civil society in the defense of the citizenship of the minors of 18 years. It has in its social and politic nature the possibility of being space of social control, therefore beyond monitoring the guaranty of the rights of C/A on the part of the State, also it acts in relation to the families, the communities and until the proper children and adolescents.

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela sua existência que me ilumina e fortalece em todos os momentos de minha vida.

À minha mãe, Dosanhos, e ao meu pai, Renato, pelo esforço, dedicação e amor com que cuidam de minha existência material e emocional.

A todos os meus familiares e, em especial, aos meus irmãos(ãs), Rennan e Renna, meus cunhados Camila e Wadson e à minha sobrinha Cecília, pelos momentos de alegrias e por terem me ajudado na concretização deste trabalho.

Ao Fábio Costa, meu noivo, companheiro e amigo fiel, pelo apoio e compreensão nos momentos mais difíceis da realização desta dissertação.

Às amigas Sandra Costa, Lorena Lopes e Priscilla Borges, pelas nossas reflexões acadêmicas, mas principalmente, pela amizade e pelos momentos de alegrias e tristezas compartilhados.

Aos colegas de turma do MAPPS, pelas experiências e conhecimentos compartilhados.

À Professora Helena Frota, pela dedicação com que me orientou e, principalmente por ter me dado forças e acreditado que seria possível realizar este trabalho.

Aos professores que compõem a Banca Examinadora, Ângela Pinheiro e Jawdat Abu-El-Haj, pela disposição em colaborar no meu amadurecimento acadêmico e profissional.

Aos(às) Professores(as) do Curso de Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade, por terem contribuído para o meu crescimento acadêmico.

À Coordenação do Programa de Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade, pela dedicação e compromisso com que conduz o processo de formação profissional de seus estudantes.

À Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FUNCAP, pelo investimento financeiro, apoio esse imprescindível ao pleno desenvolvimento da nossa investigação.

Aos(às) Conselheiros(as) Tutelares, por terem aberto as portas de suas vidas pessoais e profissionais, dando-me a oportunidade de concretizar esta pesquisa.

À equipe que constrói cotidianamente o COMDICA, por terem contribuído na realização dessa pesquisa.

Aos profissionais da Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social – SEDAS, dos Distritos de Assistência Social das Secretarias Executivas Regionais - SERs e do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS / Prefeitura Municipal de Fortaleza - PMF, pela sensibilidade, apoio e compreensão dispensados durante a construção deste trabalho.

Enfim, a todas as pessoas que, de algum modo, contribuíram para a minha formação profissional e me ajudaram na realização desta dissertação.

Muito obrigada.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABMP - Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude

AMENCAR - Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente

ANC 87/88 - Assembléia Nacional Constituinte 1987-1988

ANDI - Agência de Notícias dos Direitos da Infância

C/A – Criança(s) e Adolescente(s)

CBIA – Centro Brasileiro para Infância e Adolescência

CEATOX - Centro de Assistência Toxicológica

CEDCA - Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

CF 88 – Constituição Federal de 1988

COMDICA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CT – Conselho Tutelar

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EP – Emenda popular

FEBEM - Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor

FEBEMCE - Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Ceará

FECA – Fundo Estadual para Infância e Adolescência

FIA – Fundo para Infância e Adolescência

FMCA - Fundo Municipal para Infância e Adolescência

FNCA - Fundo Nacional da Criança e do Adolescente

Fórum DCA – Fórum da Criança e do Adolescente

FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICM - Instituto Carneiro de Mendonça

IDS - *Institute of Development Studies*

IJF - Instituto Dr. José Frota

IMPARH – Instituto Municipal de Pesquisas, Administração e Recursos Humanos

MPE - Ministério Público Estadual

ONU - Organização das Nações Unidas

OG - Organizações Governamentais

ONG - Organizações Não-Governamentais

PMF - Prefeitura Municipal de Fortaleza

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNBEM - Política Nacional do Bem-Estar do Menor

SAM - Serviço de Assistência ao Menor

SER - Secretaria Executiva Regional

SIPIA - Sistema de Informações para a Infância e Adolescência

SP – São Paulo

SPDCA - Sub-secretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente

SUS - Sistema Único de Saúde

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1 HISTÓRIA, LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: CONTEXTUALIZANDO A CRIAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES NO BRASIL.....	9
1.1 Desenhando e redesenhando formas de atenção: um “lugar” para crianças e adolescentes na história brasileira.....	10
1.2 “Antes de sermos sujeitos, fomos objetos”: legislações e políticas públicas para crianças e adolescentes no período pré-Constituição Federal de 1988.....	13
1.3 A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente: consagração formal do Paradigma da Proteção Integral para Crianças e Adolescentes no Brasil.....	22
1.4 Redemocratizando a “ <i>res publica</i> ”: construindo estratégias institucionais para possibilitar a participação da sociedade civil – o caso dos Conselhos de Direitos.....	32
1.4.1 Conselhos de direitos: participando da gestão das políticas públicas para crianças e adolescentes no Brasil.....	33
1.4.1.1 Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).....	35
1.4.1.2 Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente	

(CEDCA).....	37
1.4.1.3 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	
(COMDICA).....	40
1.4.1.4 Fundo para a Infância e Adolescência (FIA).....	43
CAPÍTULO 2 - DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E SOCIEDADE CIVIL:	
CRIANDO POSSIBILIDADES DE GARANTIA DE DIREITOS DE	
CRIANÇAS E ADOLESCENTES – CONSELHOS TUTELARES	
EM DISCUSSÃO.....	46
2.1 Democracia, Sociedade Civil e Participação - pilares conceituais	
dos Conselhos Tutelares.....	46
2.1.1 Democracia: alguns nortes explicativos para o Brasil pós-1980.....	46
2.1.2 Participação: uma interface entre democracia e sociedade civil.....	57
2.1.3 Sociedade civil: organizar para participar da gestão pública.....	63
2.2 Conselhos Tutelares: um novo sujeito na luta pela garantia	
de direitos de crianças e adolescentes.....	71
2.2.1 Quais as atribuições do Conselho Tutelar?.....	74
2.2.2 Como se cria um Conselho Tutelar?.....	76
2.2.3 Como se faz para ser conselheiro tutelar? - candidatura e processo	
de escolha.....	78
2.2.4 Quais as dificuldades enfrentadas pelos conselhos tutelares?.....	79
2.2.5 O que é o Sistema de Informações para a Infância e Adolescência –	
SIPIA?.....	80

CAPÍTULO 3 - CONSELHOS TUTELARES DE FORTALEZA

/ CEARÁ: INSTITUIÇÃO EM CONSTRUÇÃO.....82

3.1 Criação e implantação dos conselhos tutelares em Fortaleza:

caminhos na conquista da cidadania de crianças e adolescentes.....82

3.1.1 Criação dos conselhos tutelares e alguns parâmetros reguladores.....82

3.1.2 Como posso ser conselheiro tutelar em Fortaleza? - sobre

candidatura e processo de escolha.....85

3.1.2.1 Responsabilidade na realização do processo de escolha dos

conselheiros tutelares de Fortaleza.....85

3.1.2.2 Requisitos para candidatura a membro dos conselhos tutelares

de Fortaleza.....86

3.1.2.3 Fases do processo de escolha dos conselheiros tutelares de Fortaleza.....87

3.1.3 Quem precisa dos conselhos tutelares? – sobre direitos violados de

crianças e adolescentes em Fortaleza / Ceará.....89

3.1.4 Por que ser conselheiro tutelar de Fortaleza? – perfis socioeconômicos

e trajetórias de vidas de seus operadores.....97

CAPÍTULO 4 - OS CONSELHOS TUTELARES DE FORTALEZA / CEARÁ

SOB A ÓTICA DE SEUS OPERADORES: RECONSTRUINDO UMA

INSTITUIÇÃO NA DIVERSIDADE DE SIGNIFICADOS.....114

4.1 Significado do Conselho Tutelar para seus operadores.....114

4.2 Avanços dos conselhos tutelares na garantia de direitos de

crianças e adolescentes.....121

4.3 Dificuldades enfrentadas pelos conselhos tutelares em	
Fortaleza / Ceará.....	125
4.4 <i>O que leva alguém a querer ser conselheiro tutelar?</i>	
– motivações, vantagens e desvantagens para exercício da função.....	141
4.5 <i>O que pensam sobre o processo de escolha dos conselheiros</i>	
<i>tutelares? – candidatura e eleição.....</i>	149
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	162
BIBLIOGRAFIA.....	168
ANEXOS	

INTRODUÇÃO

No Brasil, o debate sobre as políticas sociais com perspectiva democrática se originou no contexto político dos anos 1980, quando emergem mais fortemente as lutas contra o sistema ditatorial, até então vigente, e pela democratização do Estado e da sociedade brasileira.

Consoante FALEIROS (2000), a ruptura com o regime militar foi lenta e gradual. A anistia em 1979 possibilitou o perdão aos torturadores e concedeu direitos políticos e civis às pessoas consideradas inimigas internas do regime de segurança nacional. Apesar da conjuntura econômica já estar marcada pela inflação e dívida pública acentuada, a sociedade emergiu com manifestações de rua, formação de comitês, abaixo-assinados, etc. Surgiram com força na cena política brasileira mulheres, índios, negros, empresários, ruralistas, dentre outros setores.

Os movimentos sociais na década de 1980, diante da crise política imposta pelos ditames do regime militar, lutavam pelo fim do regime autoritário e pela redemocratização da sociedade. Eles foram agentes importantes na luta, no debate e na formulação de novas formas de organização e gestão das políticas públicas, especialmente as de caráter social, buscando conformá-las nos princípios da liberdade, participação e democracia.

Em linhas gerais, a Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã ou Carta Magna, se apresentou como liberal-democrático-universalista, expressando contradições da sociedade brasileira, visto que conviviam políticas estatais com políticas de mercado nas áreas da saúde, previdência e assistência social. Na área social, houve o avanço dos direitos das mulheres, das crianças e adolescentes e dos índios, além da geração do conceito de Seguridade Social, compreendendo os direitos universais à saúde, à previdência e à assistência social. A saúde e a assistência social se tornam direitos de cidadania e dever do Estado, apenas a previdência social continua a ser contributiva (FALEIROS, 2000).

Além disso, as políticas de saúde, da infância, da educação e da assistência social foram municipalizadas e, buscando controle social, foram criados conselhos paritários e deliberativos para as referidas políticas.

Para RAICHELIS (2000), neste momento da redemocratização do Brasil, é colocado em discussão tanto o padrão histórico que tem caracterizado as políticas voltadas para a questão social – seletividade, fragmentação, setorialização, exclusão – como a necessidade da participação da sociedade civil na vida e nas decisões políticas brasileiras.

O modelo de gestão introduzido pela Carta Magna de 1988 pauta-se na descentralização político-administrativa, na responsabilidade do Estado e na participação da sociedade civil na formulação e no controle das ações de atenção à população em todos os níveis do governo. Assim, a gestão social de uma política passa a requerer a inter-relação constante entre poder público, os cidadãos e as organizações representativas da sociedade civil, reafirmando, dessa maneira, a importância da participação na esfera pública.

A esfera pública, por sua vez, constitui-se como espaço eminentemente político, de visibilidade, onde tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos. Nesta esfera, os sujeitos sociais estabelecem uma interlocução pública, implicando em ações e deliberações sobre questões que dizem respeito não ao destino de um indivíduo, mas ao destino comum, da coletividade (RAICHELIS, 2000).

A partir da Constituição Federal de 1988, podemos encontrar alguns instrumentos para o exercício da democracia direta, de participação na esfera pública, tais como: plebiscito, referendo e projetos de iniciativa popular. Além disso, estabeleceram-se como inovações democráticas os conselhos de gestão setorial e os conselhos por área das políticas sociais (RAICHELIS, 2000).

Como veremos adiante, os conselhos de políticas e conselhos de direitos são de caráter paritário e existem nos três níveis de governo (União, Estado e Município). São responsáveis pela gestão da *coisa pública*, uma vez que são de natureza deliberativa e atuam na esfera pública. A existência dos conselhos, tais como o Conselho Nacional de Saúde, o Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Estadual dos Direitos das Crianças e Adolescentes, garantem a legitimidade e a institucionalização da participação da sociedade (civil) nos processos de debate, formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas, mas não substituem o papel dos gestores.

A instituição dos fundos (política de financiamento) também se apresenta como instrumento inovador na gestão social e financeira da alocação dos recursos destinados à área social, salientando o compromisso com a transparência dos investimentos públicos. Todavia, alguns autores afirmam que a pouca compreensão do processo orçamentário e das normas de financiamento das políticas públicas sociais dificultam a efetivação dos fundos como meios de controle democrático.

Entretanto, não podemos dizer que a participação da sociedade civil se reduza ao espaço dos conselhos. As experiências vivenciadas atualmente apontam que eles são apenas mais uma forma de garantia da participação política, devendo ser combinada a outras formas de organização e mediação política, como as conferências, projetos de lei de iniciativa popular, ações públicas, fóruns e orçamento público participativo.

Nessa perspectiva, os fóruns de discussão, como por exemplo o Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), também aparecem como importantes estratégias de representação e participação política. Diferentemente dos conselhos, os fóruns são ambientes não institucionalizados, menos formalizados e ritualizados, sendo mais permeáveis à participação da população. É possível que se tornem instrumentos dinamizadores e revitalizadores dos conselhos, possibilitando maior representatividade de legitimidade popular (RAICHELIS, 2000).

Como salientamos anteriormente, o orçamento público participativo também permite intervenções da sociedade civil na gestão e controle das políticas públicas sociais, configurando-se como mais uma estratégia de negociação de interesses com o poder público instituído.

Para além da definição orçamentária comum, o orçamento público participativo objetiva conhecer as necessidades mais urgentes das comunidades para definir prioridades do governo. Ele caracteriza-se, como o próprio nome já diz, pela participação direta e efetiva na elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário, tomando os cidadãos como agentes do processo.

Diante do exposto, percebemos que, especialmente a partir do final da década de 1980, entra em cena discussões e práticas que giram em torno de temáticas como democracia, participação e sociedade civil. Neste contexto está em destaque

a participação da sociedade civil, pelo menos em tese, em processos decisórios, de formulação, fiscalização, controle, acompanhamento, avaliação e deliberação de matérias pertinentes à gestão das políticas públicas brasileiras. Tal participação busca, em última análise, a garantia da consolidação da democracia e concretização da cidadania.

As políticas públicas voltadas para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes não fogem a esse ideário participativo, ao ser instituído, a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), mecanismos e espaços públicos que viabilizem a intervenção ativa da sociedade civil, tais como conselhos de direitos e conselhos tutelares, sendo esse último objeto de análise nesse trabalho.

O Conselho Tutelar é órgão municipal criado pelo ECA, tem caráter permanente, autônomo e natureza não-jurisdicional. Como veremos adiante, o CT é instituição pública municipal não-estatal e expressa o exercício da democracia participativa e representativa, porque é órgão encarregado **pela sociedade** de zelar pelos direitos de crianças e adolescentes e também devido ao caráter representativo dos membros do Conselho Tutelar, chamados conselheiros tutelares, já que esses passam por processo de eleição para poder assumir a função, constituindo-se, assim, como cargo eletivo.

Os conselhos tutelares são espaços públicos não-estatais, compostos por 5 (cinco) membros escolhidos em processo de votação pela sociedade para um mandato de 3 (três) anos. Sua função é trabalhar no sentido de garantir direitos de crianças e adolescentes, quando tais direitos encontram-se violados ou mesmo ameaçados, nos mais diversos campos da cidadania (saúde, educação, convivência familiar e comunitária, assistência social etc.). São exemplos de situações atendidas nos CTs: uso de drogas, violência doméstica, violência sexual, falta de vaga em escola ou creche, não acesso à documentação, falta de atendimento especializado, pobreza, abuso e exploração sexual, violência física, psicológica, sexual, negligência, situação de rua, abandono familiar, desqualificação profissional, trabalho infantil, falta de registro civil, maus tratos, violência urbana (gangues), conflitos familiares, na escola, na vizinhança, problemas na garantia de saúde, dignidade etc.

Ao observar o trabalho dos 06 (seis) conselhos tutelares de Fortaleza, algumas questões se colocavam necessárias para o debate sobre a função dessa instituição

nos processos de garantia de direitos de crianças e adolescentes, são elas: *qual o significado do Conselho Tutelar para seus operadores (conselheiros tutelares)? Quais as dificuldades para o exercício da função de conselheiro tutelar na efetivação dos direitos de crianças e adolescentes? Quais as conquistas realizadas pelos conselhos tutelares em relação à garantia da cidadania de crianças e adolescentes? Que motivos levam uma pessoa a querer ser conselheiro tutelar? Como se deu o processo de eleição e/ou reeleição dos conselheiros tutelares? Qual sua trajetória de vida?*

Para tentar dar conta de problematizar tais questionamentos, propus uma pesquisa, cujo objetivo geral é *investigar o significado social e político do Conselho Tutelar na efetivação dos direitos de crianças e adolescentes no município de Fortaleza – Ceará*. Para tanto, realizei uma análise dessas questões na ótica dos operadores dos CTs, ou seja, na visão dos próprios conselheiros tutelares de Fortaleza.

Os objetivos específicos da pesquisa foram: a) Investigar o exercício da função social e política do Conselho Tutelar na garantia da cidadania infanto-juvenil; b) Analisar as conquistas e dificuldades enfrentadas pelos conselhos tutelares em relação à efetivação dos direitos de crianças e adolescente em Fortaleza; c) Investigar que motivações levam alguém a ser conselheiro tutelar de Fortaleza; d) Compreender a trajetória de vida dos conselheiros tutelares; e) Analisar o processo de eleição e/ou reeleição dos operadores dos conselhos tutelares de Fortaleza.

A investigação foi de natureza qualitativa, sendo constituída de três momentos: 1) pesquisa bibliográfica; 2) pesquisa documental; e 3) pesquisa de campo. Os interlocutores dessa pesquisa foram 7 conselheiros tutelares em exercício dos 6 (seis) conselhos tutelares de Fortaleza, sendo pelo menos 01 conselheiro por Conselho Tutelar.

A investigação foi realizada no período de março/2006 a maio de 2007, sendo a pesquisa de campo realizada nos meses de outubro e novembro de 2006.

Na pesquisa bibliográfica procuro resgatar a história das políticas públicas voltadas para a infância e a adolescência no Brasil, no Ceará e em Fortaleza; estudar profundamente as três categorias principais de nossa pesquisa, a saber:

Democracia, Sociedade civil e Participação; e refletir sobre criação e a existência dos conselhos tutelares no Brasil.

Na pesquisa documental busco saber como se deu o surgimento legal dos CTs em Fortaleza, investigando também sobre a maneira como se processa atualmente a escolha dos membros do conselho tutelar, critérios para candidatura, fases do processo, etc. Foi feito o levantamento e análise de resoluções e outros documentos do COMDICA / Fortaleza que nos servissem de material de pesquisa.

A pesquisa de campo foi realizada a partir do contato com 07 conselheiros tutelares, os quais responderam a um questionário com o objetivo de conhecer quem são os conselheiros tutelares de Fortaleza, seu perfil socioeconômico e sua trajetória de vida até chegar a se tornar operador do CT (ver Anexo 2). Foram realizadas também entrevistas semi-estruturadas gravadas com esses interlocutores para conhecer como pensam a instituição onde atuam, o desenvolvimento de seu trabalho e sua avaliação sobre processo de escolha para membros dos CTs em Fortaleza (ver Anexo 3). Os entrevistados foram conselheiros eleitos para exercício da função durante dois triênios 2004/2007¹ e 2006/2009².

Foi também solicitado que os entrevistados assinassem, juntamente com a pesquisadora um termo de consentimento, autorizando a entrevista e a divulgação das informações, mas também assegurando fidedignidade às falas, sigilo e ética no processo investigativo (ver Anexo 1).

Este trabalho foi dividido em 04 (quatro) capítulos:

O primeiro capítulo, intitulado “**História, legislação e políticas públicas para crianças e adolescentes: contextualizando a criação dos conselhos tutelares no Brasil**”, expõe algumas considerações teóricas sobre o contexto histórico do desenvolvimento da atenção a crianças e adolescentes, desde o aparato jurídico que regula e regulou a intervenção pública nessa área até as expressões concretas

¹ Estiveram na comissão especial do processo de escolha 6 (seis) conselheiros do COMDICA, num processo para escolher 20 conselheiros (na época CT I, III, V e VI; atualmente os CTs V e VI são os CTs II e VI). Foram inscritas 187 pessoas, sendo que apenas 127 delas obtiveram aprovação na prova de conhecimentos do ECA, elaborada pelo Ministério Público.

² Estiveram na comissão especial do processo de escolha 8 (oito) conselheiros do COMDICA, 2 assessores técnicos do COMDICA, um representante do Fórum DCA e um representante do CEDCA, totalizando 12 pessoas. O processo de escolha visou escolher 10 conselheiros (CTs V e VI). Foram inscritas 132 pessoas, sendo que apenas 101 delas obtiveram aprovação na prova de conhecimentos do ECA, elaborada pelo IMPARH.

das políticas públicas sociais voltadas para o segmento em destaque. Além disso, trazemos reflexões sobre as definições e configurações dos conselhos de direitos da criança e do adolescente e dos fundos para a infância e a adolescência.

No capítulo seguinte, “**Democracia, participação e sociedade civil: criando possibilidades de garantia de direitos de crianças e adolescentes – conselhos tutelares em discussão**”, apresento uma discussão teórica sobre as categorias Democracia, Sociedade Civil e Participação, considerando que elas se constituem pilares conceituais dos Conselhos Tutelares; também coloco com maior detalhamento o surgimento e a intencionalidade na criação dos Conselhos Tutelares no Brasil, o qual se configura como um novo sujeito na luta pela garantia de direitos de crianças e adolescentes. Para tanto, exponho suas atribuições, o porquê de sua criação, etc.

O terceiro capítulo, nomeado “**Conselhos tutelares de Fortaleza / Ceará: instituição em construção**”, versa sobre a criação e implantação dos conselhos tutelares em Fortaleza, como se dá o processo de escolha no município, os requisitos para a candidatura *a membro dos conselhos tutelares de Fortaleza. Analiso também dados quantitativos sobre os direitos violados de crianças e adolescentes em Fortaleza e a caracterização das situações atendidas na instituição, assim como apresento os perfis socioeconômicos e trajetórias de vidas dos conselheiros entrevistados.*

O quarto e último capítulo, intitulado “**Os Conselhos Tutelares de Fortaleza / Ceará sob a ótica de seus operadores: reconstruindo uma instituição na diversidade de significados**”, trata da análise dos significados da instituição Conselho Tutelar para seus operadores; os avanços e as dificuldades enfrentadas pelos conselheiros no cotidiano de seus trabalhos; as motivações que fazem alguém querer ser membro do CT e sua avaliação sobre processo de escolha dos conselheiros tutelares em Fortaleza.

Finalmente, teço algumas considerações sobre a pesquisa realizada, além de apresentar a bibliografia de referência nesse trabalho. Em seguida, aparecem os anexos da dissertação, peças fundamentais para compreensão desse processo investigativo.

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

O objetivo deste capítulo é resgatar um pouco da história, das legislações e das políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes no Brasil, visando contextualizar o “nascimento” da criança e do adolescente como sujeitos de direitos e prioridade absoluta na formulação e implementação de políticas públicas, ideário este apregoado na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Para tanto, inicialmente abordaremos como se deram alguns processos de atenção social e política às crianças e adolescentes na história brasileira, refletindo sobre os “lugares” ocupados por este segmento populacional na construção e reconstrução do país. O resgate desse contexto histórico possibilitou melhor compreensão da realidade atual, na medida em que somente há alguns anos crianças e adolescentes se tornaram sujeitos de direitos, prioritários absolutos nas políticas públicas.

Em seguida, faremos uma exposição analítica do processo anterior à elevação da infância e a adolescência ao patamar de sujeitos de direitos, tais como hoje, pelo menos em tese, são tratados. Para tanto, explicitaremos as legislações que vigoraram no Brasil voltadas para esse segmento populacional antes da CF 88 e as políticas públicas que tentaram acompanhar tais orientações legais, a fim de termos elementos para conhecermos as transformações proporcionadas pelo aparato jurídico-legal que vigora atualmente no país em relação à questão da infância e adolescência no país.

No terceiro tópico deste capítulo, abordaremos a conquista formal do Paradigma da Proteção Integral a Crianças e Adolescentes no Brasil, consagrado legalmente a partir da promulgação da atual Constituição Federal em 1988 e ratificado pela Lei Federal 8069, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

E, finalmente, encerrando o capítulo, explanaremos sobre a criação e consolidação de alguns instrumentos democráticos que viabilizam e institucionalizam a participação da sociedade civil na construção e controle social da “coisa pública” relativa à problemática da garantia de direitos de crianças e adolescentes. Referimo-nos aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, em níveis nacional, estadual e municipal.

Por sua vez, os Conselhos Tutelares, instituições públicas não-estatais, responsáveis por zelar pela garantia dos direitos de crianças e adolescentes em âmbito municipal, também “nascem” como produtos desta época, onde a democracia e a participação da sociedade civil na gestão e controle das políticas públicas ganha destaque. Entretanto, por se constituírem objetos de discussão específica no capítulo seguinte deste trabalho, não serão abordados no último item deste capítulo.

1.1 Desenhando e redesenhando formas de atenção: um “lugar” para crianças e adolescentes na história brasileira.

Segundo Costa (1999), a imagem da criança frágil, merecedora de atenção, proteção e cuidados especiais é um fato relativamente recente, visto que, durante cerca de três séculos após a chegada dos portugueses ao Brasil, a criança era figura secundária no interior das famílias, sendo considerada apenas como mais um elemento a serviço do patriarca, assim como as mulheres e os/as escravos/as. A família colonial ignorava a criança, e por isso privou-a da afeição, que atualmente é reconhecida como fator indispensável ao bom desenvolvimento infantil.

Na sociedade agrária e escravocrata do Brasil colonial, a família representava a organização fundamental, exercendo funções políticas e econômicas. O casamento nesse período era realizado tendo em vista os objetivos econômicos e sociais das famílias e não levava em consideração a afetividade entre homem e mulher. O modelo de família patriarcal foi introduzido no Brasil a partir dos padrões culturais portugueses, sendo esse tipo de família definida por Gilberto Freyre como um extenso grupo composto pelo núcleo conjugal e sua prole legítima, ao qual se incorporavam parentes, afilhados, agregados, escravos e até mesmo concubinas e

bastardos, todos abrigados sob o mesmo teto, na Casa Grande ou Senzala (BRUSCHINI, 1990).

Todavia, enquanto nas camadas dominantes dos senhores de engenho do Nordeste e dos barões do café do sul predominava o modelo de família patriarcal, nas outras camadas sociais prevaleciam o concubinato e as uniões consensuais, sendo os/as escravos/as proibidos de constituir “formas regulares” de família.

Costa (1999) afirma que, nesse período, a criança era tratada como um adulto incompetente, de natureza imprecisa, mantendo-se assim até o início da puberdade, quando passava a ser encarada como uma pessoa adulta. Na relação adulto-criança, as noções de evolução, diferenciação, gradação, heterogeneidade e continuidade só vieram aparecer quando a família conseguiu perceber a criança como matriz físico-emocional do adulto.

A política higiênica, introduzida pela Medicina social no século XIX, considerou a família colonial brasileira como incapaz de proteger a vida das crianças, futuros adultos. O mesmo autor (1999) salienta ainda que os médicos higienistas contribuíram 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. Para a Higiene, a causa desta mortalidade estava na imprudência, incompetência e negligência com que os adultos tratavam as crianças.

Após o início da intervenção higienista, “*a casa passa a ser o cenário do amor conjugal, da autoridade paterna e do amor materno, que inclui aleitamento e os cuidados higiênicos*” (BRUSCHINI, 1990:64). Os higienistas perceberam que o sistema familiar colonial tinha sido elaborado para atender as exigências da propriedade e as necessidades dos adultos. Portanto, atuaram para promover uma nova ordem familiar, onde o poder paterno fosse atenuado e as desigualdades de poderes entre marido e mulher fossem extirpadas.

Consoante Costa (1999), a Medicina higiênica utilizou o sentimento de amor na luta contra os valores patriarcais, criando e regulando novas formas de “ser homem” e de “ser mulher” no casamento. Os higienistas “manobravam” o amor de duas maneiras: uma fixando atributos naturais que caracterizavam cada sexo e a outra para aliviar as tensões conjugais geradas pela nova discriminação social dos sexos.

No “casamento higiênico”, a educação das crianças apresentava-se como uma nova forma de amar. Os cuidados com os/as filhos/as não eram mais encarados como uma obrigação, mas como um ato espontâneo de amor, onde ser pai e ser mãe passou a ser a finalidade última do homem e da mulher (COSTA, 1999). De acordo com Costa (1999), com a intervenção da Medicina higiênica na vida das famílias,

...a vida privada dos indivíduos foi atrelada ao destino político de uma determinada classe social, a burguesia, de duas maneiras historicamente inéditas. Por um lado, o corpo, o sexo e os sentimentos conjugais, parentais e filiais passaram a ser programadamente usados como instrumentos de dominação política e sinais de diferenciação social daquela classe. Por outro lado, a ética que ordena o convívio social burguês modelou o convívio familiar, reproduzindo, no interior das casas, os conflitos e antagonismos de classe existentes na sociedade (1999: 13).

Assim, na nova organização doméstica, ao homem-pai cabia a proteção material, à mulher-mãe, a iniciação da criança na educação, e ao/à filho/a, a preparação física, moral e intelectual para amar e servir à Humanidade. Agora, o casamento nos moldes higiênicos se centrava sobre a figura da criança, a qual se tornou a personagem central na família.

De acordo com as idéias de Costa (1999), a partir do século XIX, a criança começou a ser vista de maneira diferenciada, como um ser que necessitava de cuidados e proteção dos membros adultos de sua família, não podendo ser negligenciada em suas necessidades básicas. Sendo assim, antes do século XVIII, o referido autor defende que não existia no nosso país “sentimento de infância”, a visão da criança como um ser merecedor de cuidados e proteção e, menos ainda, como sujeito de direitos, como está atualmente estabelecido na Constituição Federal de 1988 e no ECA.

Entretanto, outros estudos sobre os “brasis” colonial, imperial e republicano e sua relação com a problemática da criança e do adolescente nos permitem relativizar as idéias de Jurandir Freire Costa (1999), apesar de sua grande contribuição, na medida em que nos proporcionam outras informações e reflexões sobre as formas de atenção dadas a esse segmento, como veremos no item a seguir.

1.2 “Antes de sermos sujeitos, fomos objetos”: legislações e políticas públicas para crianças e adolescentes no período pré-Constituição Federal de 1988.

As primeiras legislações e instituições específicas para crianças e adolescentes surgiram, em diversos países europeus e americanos, em fins do século XIX e nas primeiras décadas do século XX. Tais leis e instituições baseavam-se na “doutrina da situação irregular”, tendo como eixo a idéia de controle social de “menores” infratores e daqueles considerados abandonados moral ou materialmente por suas famílias. Neste contexto, foram criados os tribunais de menores, primeiramente em Illinois, nos Estados Unidos (1899), e depois na Inglaterra (1905), Alemanha (1908), Hungria e Portugal (1911), França (1912), Japão (1922), Espanha (1924) e México (1927).

Na América Latina, os tribunais de menores foram instituídos em 1921 na Argentina, no Brasil em 1923 e na Chile em 1928. A legislação específica para crianças e adolescentes surgiu inicialmente na Argentina, em 1919, e por último na Venezuela, 1939. No Brasil, a primeira legislação específica foi o Código de Menores, também conhecido como Código Melo Mattos, estabelecido em 1927.

No Brasil, a partir do século XIX, a intervenção higiênica e sua preocupação com a elevada taxa de mortalidade e com o problema do menor abandonado fizeram com que a sociedade brasileira e, em especial, o Estado se voltasse para a proteção da infância, especialmente a abandonada e/ou delinqüente. Entretanto, já no período colonial brasileiro, podemos identificar algumas ações de atendimento às crianças, inicialmente desenvolvidas pelos primeiros jesuítas, chegados aqui por volta de 1549.

Segundo Couto e Melo (2002), os jesuítas tinham o objetivo de “civilizar” os povos indígenas, mas como era difícil iniciar o trabalho pelos índios adultos (“gentio”), pois estes já encontravam-se com os hábitos arraigados, voltaram-se então para as crianças, porque consideravam-nas mais fáceis de “educar”. Além disso, como salienta Chambouleyron (2004), os meninos índios tanto seriam convertidos mais facilmente, como se tornariam meio para conversão do adulto. Havia também a idéia que trabalhando com as crianças, poderia acontecer a

“substituição de gerações”, na medida em que aos poucos eles iriam “sucendo a seus pais” (CHAMBOULEYRON, 2004: 60).

Todavia, o trabalho dos jesuítas junto às crianças não eram tão simples, pois além de aprenderem a doutrina e as *coisas da fé*, teriam que perseverar nos costumes apreendidos. Assim, formar-se-ia a “nova cristandade”, a partir da “catequização” das crianças indígenas. O aprendizado se dava especialmente através da memorização e comumente os padres se valiam da conversão pela “sujeição” e “temor” para alcançar o objetivo de evangelização dos índios brasileiros (CHAMBOULEYRON, 2004).

Com a atenção dos jesuítas às crianças do Brasil quinhentista, foram surgindo, consoante Couto e Melo (2002), as Casas de Muchachos, lugares destinados ao recolhimento de “órfãos da terra” (crianças oriundas das ligações entre brancos ou negros e mulheres índias, abandonadas por suas mães) e das crianças indígenas, visando o ensinamento dos preceitos da Igreja Católica. É válido salientar que já em 1585, existiam no país cinco casas de acolhimento, situadas em Ilhéus, Porto Seguro, Espírito Santo, São Vicente e São Paulo. Desse modo, nasceu a infância tutelada no país, pelas mãos dos missionários jesuítas, os quais chegaram a ser descritos como a sociedade civil existente no início da formação brasileira.

Foi no período colonial ainda que surgiram as primeiras Santas Casas de Misericórdia. A primeira é instalada no Brasil em 1543, em São Paulo, seguindo os padrões portugueses e sendo gerida por nobres, apesar de seu caráter religioso. Mesmo tendo sido criada para guardar a vida de pessoas necessitadas, prestando auxílio, ela também funcionou para o recebimento de “expostos”, as crianças abandonadas desta época.

Registros informam que o Estado do Ceará criou sua primeira Santa Casa de Misericórdia apenas em 1861, no município de Fortaleza, tendo seus cuidados extensivos à Empresa Funerária, ao Asilo de Alienados da Parangaba e do Cemitério São João Batista (VASCONCELOS, 2003: 85).

Segundo Osterne (1989), o marco inicial – historicamente registrado – da primeira tentativa do Estado no sentido de tomar providências em relação à situação dos menores “desvalidos” é o ano de 1693, quando o Governador Paes de Sande expõe ao Rei de Portugal a difícil realidade dos “enjeitados” na cidade do Rio de

Janeiro. Entretanto, apesar de neste mesmo ano o referido governador ter recebido uma correspondência do Rei determinando que os menores fossem assistidos pelos cofres públicos, passaram-se, conforme a autora (1989), mais de oitenta anos sem que fossem concretizadas tais orientações régias.

Como a partir do século XVIII o número de crianças abandonadas cresceu bastante e o índice de mortalidade era elevado, a Santa Casa de Misericórdia constituiu o Recolhimento de Meninos Órfãos, no Rio de Janeiro, e adotou o sistema de Roda, que já existia na Europa.

A Roda era um dispositivo giratório de madeira, em forma de cilindro, que possuía uma abertura, inserido em uma parede, de forma que, como uma janela, desse acesso à parte interna da instituição ao ser acionado. A criança era depositada no compartimento, e o depositante “rodava” o cilindro para que a abertura se voltasse para dentro. Uma característica importante deste mecanismo era a preservação da identidade do depositante (COUTO; MELO, 2002: 23).

Considera-se que a Roda institucionalizou o abandono, na medida em que aumentou-o consideravelmente. Contudo, mesmo com a existência do Recolhimento de Meninos Órfãos era grande o número de crianças que vinham a falecer. Em 1775, o destino dessas crianças passou a ser decidido por uma nova instância: os Juízes de Órfãos. *“Assim, o Estado, através do juízes, e a sociedade civil, através dos asilos e das Santas Casas de Misericórdias, viriam a compartilhar as ações voltadas para a infância no Brasil Colônia”*, sendo tuteladas pela caridade cristã com o aval do Estado (COUTO; MELO, 2002: 23).

De acordo com Vasconcelos (2003), o Estado do Ceará não registra a criação da “Roda dos Expostos”. A mesma salienta que, apesar disso, junto à Santa Casa de Misericórdia, em 1900, teria sido instalado um orfanato para acolher crianças órfãs, as quais recebiam instrução e abrigo. O orfanato teria existido até o ano de 1920, funcionando sob a supervisão das irmãs vicentinas.

Anteriormente a esse orfanato, em 1880, o Ceará inaugurou, na cidade de Redenção, a “Colônia Agrícola Orphanológica Christina”, na Fazenda Canafístula, com função de receber “menores desvalidos” de ambos os sexos e capacitá-los para os trabalhos de carpinteiro, pedreiro, sapateiro, dentre outras (VASCONCELOS, 2003: 88).

Mary Del Priore (2004), em seu artigo *O cotidiano da criança livre no Brasil entre a Colônia e o Império*, relembra que um autor, chamado Galeno, muito citado nos manuais de medicina entre os séculos XVI e XVIII, apresentava uma divisão etária do homem: a primeira idade é a “puerícia” e durava do nascimento aos 14 anos; a segunda idade, chamada adolescência, ia dos 14 aos 25 anos de idade. “Na lógica de Galeno, o que hoje chamamos infância corresponderia aproximadamente à puerícia” (PRIORE, 2004: 84). Segundo a referida autora (2004), entre os séculos XVI e XVIII, a partir da crescente percepção da criança como algo diferente do adulto, a história brasileira viu surgir a preocupação com a educação, com a formação psicológica e pedagógica infantil.

Como nos salientou Costa (1999), já no período republicano, foram as normas científicas que determinaram o tipo de atendimento e “tratamento” dado às crianças brasileiras. No início do século XX, foram os médicos e os juristas os responsáveis pela luta por novas formas de assistência à infância, os quais culpabilizavam as famílias pobres pelo aumento da criminalidade e do abandono infantil, além de considerarem que as instituições de caridade não ofereciam um “tratamento” digno às crianças. Aos poucos, a educação e a medicina vão “construindo” as crianças do Brasil colonial. Mais do que lutar pela sua sobrevivência, tarefas que educadores e médicos compartilhavam com os pais, procurava-se adestrar a criança, especialmente a pobre, preparando-a para assumir responsabilidades.

Assim, para os médicos higienistas, dar assistência médica e proteção à infância abandonada significava evitar a vagabundagem e a criminalidade urbana. Consoante Rago (1985), A preocupação em retirar os menores da rua, internando-os em instituições disciplinares ou dentro de casa, destina-se às crianças pobres, aos órfãos, mendigos, que apareciam para os médicos e especialistas em geral como possíveis criminosos no futuro.

Nessa época, surgiram outras instituições de assistência e proteção à infância desamparada e os primeiros institutos profissionalizantes: em 1901 foi fundado o Instituto de Proteção e Assistência à Infância no Rio de Janeiro; em 1902, o Instituto Disciplinar de São Paulo, “em 1909, surgem os institutos profissionais para crianças pobres e um outro tipo de escola isolada, destinada a crianças operárias, nas proximidades das fábricas na qual trabalhavam” (OSTERNE, 1989: 34).

À vista dessa nova compreensão acerca da figura infantil, construída a partir dos padrões higienistas, e das pressões nacionais e internacionais, o Estado brasileiro necessitou incorporar ao seu aparato jurídico novas leis que tratassem especificamente da questão da infância. Portanto, a questão infanto-juvenil foi legalmente consolidada com a criação do **1º Código de Menores** ou Código de Melo Mattos, Decreto nº 17943-A, de 12 de outubro de 1927.

Referido Código baseava-se no direito do juiz em tutelar o menor em situação irregular, configurando-se como objeto de medidas. Vale salientar que o controle social dos menores em situação irregular quase sempre era estabelecido através do internamento provisório, medida aplicada pelo juiz justificada pela incapacidade dos pais em mantê-los financeiramente ou que não tivessem tempo e condições para fazê-lo, podendo gerar até mesmo a destituição do pátrio poder.

Silva (2002) comenta que O Código de Menores de 1927 destinava-se especificamente a legislar sobre as crianças de 0 a 18 anos, em estado de abandono, quando não possuíssem moradia certa, tivessem os pais falecidos, fossem ignorados ou desaparecidos, tivessem sido declarados incapazes, estivessem presos há mais de dois anos, fossem qualificados como vagabundos, mendigos, de maus costumes, exercessem trabalhos proibidos, fossem prostitutas ou economicamente incapazes de suprir as necessidades de sua prole.

O Código de Melo Mattos, ao tratar da questão da violência contra crianças e adolescentes, estabelecia que, caso o menor fosse negligenciado, e isso compromettesse 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:

Art. 31 - Nos casos em que a provada negligência, a incapacidade, o abuso de poder, os maus exemplos, a crueldade, a exploração, a perversidade, ou o crime do pai, mãe ou tutor podem comprometer a saúde, segurança ou moralidade do filho ou pupilo, a autoridade competente decretará a suspensão ou perda do pátrio poder ou a destituição da tutela, como no caso couber (OSTERNE; VASCONCELOS (Orgs.), 1993: 07).

Durante o período do Estado Novo (1930/1945), houve um agravamento da questão social infanto-juvenil, em razão do alto número de crianças e/ou adolescentes abandonados. Em decorrência disso, foi criado, em 5/11/1941, o

Serviço de Assistência a Menores (SAM)³, instituição que acolhia menores infratores e abandonados. Integravam o SAM: o Instituto Sete de Novembro (principal instituição), a Escola João Luiz Alves, o Patronato Agrícola Arthur Bernardes e o Patronato Agrícola Wenceslau Braz.

Em 1940, é sancionado o Decreto-Lei 2848, de 27 de dezembro, instituindo o Código Penal Brasileiro. Isso trouxe a necessidade de reformular o Código de Menores, para adequá-lo ao Código Penal. Entretanto, tal reformulação só se concretizou na década de 1970, como veremos adiante. Em 1945, registram-se a decadência do Estado Novo e a ineficiência do SAM, sendo este posteriormente substituído pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), em 1964.

Superlotados de crianças e adolescentes, os institutos ligados ao SAM, públicos e particulares, começaram a lidar com inúmeros problemas causados pelo inchaço da instituição pois, na medida em que os problemas sociais não eram resolvidos, o número de crianças e adolescentes, que aos olhos da justiça “necessitavam de internação”, cresceu, e por mais que aumentasse o número de instituições de atendimento, estas não davam conta da demanda. Eram fugas e revoltas dos internos, problemas na qualidade do atendimento, utilização de castigos corporais, denúncias de uso de menores em prostituição e desvio de verbas (COUTO; MELO, 2002).

Em 1948, a Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) salienta o direito à assistência a todas as crianças, chegando a incluir esse direito na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em seguida, em 1959, a ONU promulga a Declaração Universal dos Direitos da Criança. No Brasil, diferentes projetos de alteração do Código de Menores foram elaborados nas décadas de 1960 e 1970, os quais foram reunidos em duas correntes: uma favorável à inclusão dos dez princípios da Declaração dos Direitos da Criança de 1959 na legislação específica brasileira e outra contrária a esta inclusão. Ao que tudo indica, no Código de 1979 prevaleceu a posição contrária à inclusão (FROTA, 2002).

³ “Órgão do Ministério da Justiça, o SAM era caracterizado por uma orientação correcional repressiva, que funcionava como o equivalente do sistema penitenciário para a população menor de idade. O sistema de atendimento era constituído por internatos (reformatórios e casas de correção) para adolescentes autores de infração penal e por patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos, para menores carentes e abandonados” (COSTA; MENDEZ, 1994: 124 apud FROTA, 2002: 62).

No período conturbado de 1964, com a tomada de poder pelos militares, é sancionada a Lei 4513/64, que instituiu a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM, Lei 4513/64) e criou a FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, com o objetivo de articular políticas em parceria com as unidades estaduais denominadas FEBEM's (Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor).

A partir da PNBEM e da FUNABEM, o Estado passa a considerar o “menor” como objeto de Segurança Nacional, já que vivenciava um período repressivo da ditadura militar. *“Coube ao recém-criado órgão ‘guardar’ as crianças e adolescentes para que os mesmos não viessem a cometer atos anti-sociais, a ‘reeducar’ aqueles que já tivessem praticado alguns desses atos”* (COUTO; MELO, 2002: 34).

A FUNABEM herdou do SAM as locações, os profissionais e os internos. Na tentativa de modificar a imagem que a população fazia da antiga instituição, a FUNABEM modificou seu discurso: longe das internações, a ação primordial seria integrar o menor à sociedade. Todavia, o atendimento às crianças e adolescentes na época continuou se pautando principalmente por medidas de internação e trazendo a marca de culpabilização das famílias, levantando a “desestruturação familiar” como a causa do abandono.

EARP (2002) acrescenta que esse discurso aparece agora como *ideologia de governo*, transformando-se em oficial, elevando o “menor” à categoria de “desviado”. Logo, o problema do menor é entendido como uma “patologia social”. Na difusão dessa visão de mundo funcionalista, a FUNABEM utilizou sua revista oficial *Brasil Jovem* e uma série de cursos e treinamentos com os trabalhadores da área ministrados em todo o país. No Brasil inteiro repassava-se a idéia da criança pobre como um “desviado” da rota “normal” de vida, um marginalizado, onde a sociedade aparece como boa, o homem (ou a criança) marginal é que está doente. Portanto, é ele que deve ser tratado (EARP, 2002).

No caso cearense, a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Ceará – FEBEMCE, foi instituída pelo artigo 214 da Lei 9.146, de 06 de setembro de 1968, durante o governo Plácido Castelo. Contudo, foi apenas em 05 de julho de 1979 que a instituição teve suas atribuições definidas na legislação cearense, pela Lei 10.378, de 27 de março de 1980 (OSTERNE, 1989: 37). A FEBEMCE tinha como objetivo o atendimento das necessidades básicas do menor atingido pelo processo de marginalização social, cabendo-lhe propor ao Sistema Estadual de Planejamento,

subsídios para aplicação da PNBEM no Ceará, e executá-la em consonância com as diretrizes da política nacional para o setor, de competência da FUNABEM, observadas as adaptações reclamadas pelas peculiaridades do Estado (OSTERNE, 1989).

Todavia, a história da assistência estatal ao “menor” não se inicia com as ações da FEBEMCE. Já em 17 de maio de 1936, o Ceará ganhava, pelas mãos do interventor Major Carneiro de Mendonça, a “Escola de Menores Abandonados e Delinqüentes de Santo Antonio de Pitaguari”, em Maracanaú, sob a administração do Coronel Felipe Moreira Lioma, sendo inaugurada durante o governo de Francisco Menezes Pimentel. Posteriormente, em 1938, a supracitada escola foi denominada “Instituto Carneiro de Mendonça” (ICM), sendo vulgarmente chamada de “Santo Antônio do Buraco”.

O ICM apresentava como objetivo “atuar junto ao interno, no sentido de proporcionar-lhe instrução básica (curso primário), alimentação, recreação, vestuário e assistência médico-odontológica” (OSTERNE, 1989: 38). Mesmo apresentando este objetivo, Osterne (1989) salienta que ele não foi concretizado, na medida em que a realidade do Instituto era complicada, pois contava com problemas tanto de escassez de recursos financeiros, como de ordem administrativa.

A FUNABEM só foi extinta 12 de abril de 1990, com o advento da Constituição Federal de 1988, após passar praticamente pelos mesmos problemas do SAM: inchaço da instituição (lotação), desvio de verbas, denúncias de corrupção, prostituição e maus tratos.

Nos anos 1970 ocorreu uma reformulação no Código de Melo Mattos, ficando instituído o **Novo Código de Menores**, Lei 6.697, de 10 de outubro de 1979, o qual isenta o Estado da responsabilidade de manter as condições de subsistência da criança e/ou adolescente, repassando-as aos pais. Mesmo assim, ainda permanecia a figura do juiz de menores como tutor e fortalecia-se ainda mais o internato como local de reintegração.

O Novo Código de Menores determinava algumas normas para a família e para os “menores”: os pais também poderiam perder o poder sobre os/as filhos/as se os/as colocassem em situação irregular. O Art. 2º deste Código expõe que menor é considerado em situação irregular se

I – privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instruções obrigatória, ainda que eventualmente em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) Manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;

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

III – em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;

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

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

VI – autor de infração penal. (CÓDIGO DE MENORES, Lei nº 6697, 10/10/1979, 1983:03-04).

E, além disso, caso os pais deixassem de cumprir, com ou sem intencionalidade, seus deveres para com os/as filhos/as, eles também estariam sujeitos a pagar multa pela infração, segundo o Art.72 do Novo Código de Menores.

Assim, a “Lei” não levava em consideração as precárias condições de vida da maioria das famílias brasileiras. Simplesmente, caso os pais se apresentassem “faltosos” em relação às suas tarefas de pai e mãe, eles corriam o risco de ser multados e de ainda perder os/as filhos/as. Segundo Vasconcelos (1996), o Novo Código de Menores evidenciava que *“o indivíduo é pobre, sofre por não poder atender às suas próprias necessidades e as dos filhos; os filhos sofrem por não serem atendidos. Tudo isso leva o indivíduo adulto a perder ou ter suspenso seu pátrio poder (Portanto, ser novamente, penalizado) (VASCONCELOS, 1996:53).*

Mesmo com a referida reformulação no Código de 1979, não houve significativas mudanças em virtude da coerção imposta às crianças e adolescentes. Só em 1984, com a realização do I Seminário Latino de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua, ocorrido em Brasília e patrocinado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), se consagrou a mobilização pela vigência da Declaração dos Direitos da Criança na Constituição de 1988, como veremos a seguir.

1.3 A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente: consagração formal do Paradigma da Proteção Integral para Crianças e Adolescentes no Brasil.

A partir da segunda metade da década de 1980, o grande movimento pela democratização do país colocou em discussão os direitos humanos, repudiando justamente os preceitos do Regime Militar até então em vigor no Brasil, na busca pelo estabelecimento de um “Estado de Direito”. Conforme Silva (2002), a marca do reordenamento jurídico foi a "remoção do entulho autoritário" e a preocupação que norteou os constituintes e as pressões dos movimentos populares e da sociedade organizada foi no sentido de assegurar aprovação de diversos dispositivos que colocassem o cidadão à salvo das arbitrariedades do Estado e dos Governos (SILVA, 2002).

A Constituição cidadã, como também ficou conhecida a **Constituição Federal de 1988** (CF 88), apontou para um novo padrão de sociabilidade, vislumbrando, segundo Faleiros (2000), a transição do modelo meritocrático-particularista para um mais próximo do institucional-redistributivo, ou seja, o que, consoante Costa (2002) caracterizaria uma proteção social mais igualitária e universalista. Ademais, a Constituição introduziu mecanismos para além da democracia representativa, através da abertura para a participação popular na gestão da coisa pública, inaugurando uma mudança conceitual: a democracia participativa.

Os movimentos sociais foram um dos principais sujeitos neste processo de luta pela redemocratização da sociedade brasileira. De acordo com Earp; Bazílio; Santos (2002), as primeiras vozes pronunciadas em favor dos direitos humanos de crianças e adolescentes vieram de São Paulo (SP): Lia Junqueira, liderando o Movimento de Defesa do menor-SP (1978-1980) e o jornalista Carlos Alberto Luppi (1981), editando um ousado livro que relatava crimes e violações cometidas contra jovens pelas autoridades responsáveis pela sua proteção. A partir de então, diversos grupos da sociedade civil se organizaram em defesa da população infanto-juvenil. Os autores destacam também como importantes sujeitos sociais nesse processo o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e o UNICEF.

Pinheiro (2006), em seu livro intitulado *Criança e Adolescente no Brasil: porque o abismo entre a lei e a realidade*, fruto de sua tese de doutoramento em Sociologia, observa quão intensas e diversas foram as discussões para construção, no Brasil, das bases do Paradigma de Proteção Integral para Crianças e Adolescentes, as quais foram primeiramente estabelecidas na Constituição Federal de 1988.

Na história da vida social brasileira, a autora (2006) reconhece, a partir de estudos baseados na teoria das representações sociais, que, as crianças e os adolescentes foram vistos e trabalhados a partir de quatro representações sociais distintas, definidas pela autora: 1) crianças e adolescentes como objetos de proteção social; 2) crianças e adolescentes como objetos de controle e disciplinamento social; 3) crianças e adolescentes como objetos de repressão social; e 4) crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

A primeira representação social apresentada, *crianças e adolescentes como objetos de proteção social*, refere-se aos cuidados destinados especialmente à criança pequena, nos seus primeiros anos de vida. São ações nos campos da alimentação, saúde e nutrição, e de enfrentamento à questão do abandono social, “banhadas” pelo pensamento cristão, em valores como amor ao próximo, compaixão, caridade e benemerência. Essa representação emergiu a partir das intervenções no Brasil colonial e, tem como exemplo, a Roda dos Expostos, para acolhimento de órfãos e abandonados (PINHEIRO, 2006).

No concernente à segunda representação social, *crianças e adolescentes como objetos de controle e disciplinamento social*, Pinheiro (2006) expõe que o final do século XIX e o início do século XX são o período de sua emergência na história social do país. Caracteriza-se pela intervenção social que se baseia na escolarização e na profissionalização de crianças e adolescentes, a fim de “formar indivíduos úteis à Nação”, submissos aos interesses do Estado e mão-de-obra adequada às novas exigências para o “desenvolvimento” do país. Para tanto, os higienistas e os nacionalistas tiveram papel importante na defesa dessas idéias de controle e disciplinamento, especialmente sobre crianças e adolescentes das classes populares.

A terceira representação social, *crianças e adolescentes como objetos de repressão social*, inicia-se relacionada com o processo de urbanização brasileira, principalmente nas décadas de 1930 e 1940, onde ocorre uma intensa migração da

população do campo para as cidades, a qual não conseguiu “*se integrar no sistema social, nem no mercado de trabalho, nem no acesso ao acervo de bens e serviços*” (PINHEIRO, 2006: 60).

Como consequência houve visibilidade crescente do número de crianças e adolescentes que, não sendo atendidos nem na escola nem no mercado de trabalho, chegaram às ruas dos grandes centros urbanos. Assim, surgiram os primeiros instrumentos legais e institucionais para atender a esse “problema”, “dar conta dos delinqüentes”, tais como já foram explanados anteriormente, a saber, o primeiro Código de Menores, de 1927, e a criação do SAM, Serviço de Assistência ao Menor, em 1940.

A quarta e última representação social exposta por Pinheiro (2006), *crianças e adolescentes como sujeitos de direitos*, tem sua emergência recente no contexto brasileiro, estando ligada à luta que se intensificou no final da década de 1970 e nos anos 1980 pela redemocratização do país e pela garantia de direitos. Essa representação é consagrada formalmente na promulgação da Constituição Federal de 1988, sendo posteriormente esmiuçada no ECA. Ainda segundo a autora,

O conteúdo da nova Carta Magna, concernente à criança e ao adolescente, institucionaliza a sua concepção como sujeitos de direitos, rompendo, portanto, a tradição da legislação brasileira do não-lugar do direito, reservando-lhes, pela primeira vez, em uma Constituição Federal, o lugar de direito, ou seja, dispensando-lhes tratamento de sujeitos de direitos (PINHEIRO, 2006: 353).

Para a autora (2006), a referida representação social traz em seu núcleo central dois princípios fundamentais: a igualdade perante a lei e o respeito à diferença. O primeiro se manifestando através da universalização dos direitos e o segundo pela noção de crianças e adolescentes como seres em condição peculiar de desenvolvimento. Nessa perspectiva, a concepção de *crianças e adolescentes como sujeitos de direitos* não traz como parâmetro as crianças e adolescentes das classes subalternas, se referindo a tal segmento como um universo, onde todos são igualmente sujeitos de direitos e pessoas em desenvolvimento.

Na CF 88 as disposições sobre os direitos das crianças e dos adolescentes estão situados no Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo VII – Da Família, da Criança e do Adolescente e do Idoso, especialmente nos Artigos 227 e 228.

O Art. 227 da CF 88 expõe o dever da família, da sociedade e do Estado de assegurar às crianças e adolescentes o cumprimento de seus direitos fundamentais (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), com absoluta prioridade. O referido artigo afirma também a obrigação da família, da sociedade e do Estado na garantia de proteção às crianças e adolescentes, resguardando-os/as *“de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”* (Art.227) (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988: 185). O Art. 228, por sua vez, diz da inimputabilidade penal dos menores de 18 anos, a qual será regulamentada em lei especial (ECA).

A Constituição Brasileira de 1988 apresenta ainda a família como a base da sociedade, tendo especial proteção do Estado, sendo assegurada, em seu Art. 226, parágrafo 8º, a assistência do Estado a todos os seus membros através da criação de mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

Consoante Pinheiro (2006), para que se chegasse ao atual texto constitucional, foi presente o intenso embate, principalmente, entre a 1ª e a 4ª representação social, apresentadas anteriormente, ou seja, entre a concepção de crianças e adolescentes como objetos de proteção social (1ª) e aquela que os tratava como sujeitos de direitos (4ª). No processo de discussão instalado a partir da Assembléia Nacional Constituinte 1987-1988 (ANC 87-88), a participação da sociedade civil, através dos movimentos sociais, foi decisiva na construção e afirmação desta última representação social na CF 88, na medida em que a sociedade civil se fez presente, atenta e atuante, participando através de sugestões (Emendas Populares - EPs), discussões, reuniões, e especialmente, pelo poder de mobilização e articulação social e política.

Nessa direção, é importante ressaltar um princípio básico da Doutrina de Proteção Integral para Crianças e Adolescentes, trazido por 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, enfatiza, privilegia o campo das decisões”* (PINHEIRO, 2006: 89).

Após a promulgação da Carta Magna de 1988, foi elaborada uma lei para regulamentar os artigos 227 e 228 da Constituição, haja vista a incompatibilidade entre a Doutrina da Situação Irregular (Novo Código de Menores) e a de Proteção Integral defendida naquele período pela Constituição de 1988. Assim, 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).

O Estatuto está fundamentado na doutrina jurídica da proteção integral, que foi afirmada pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembléia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989 e transformada em lei no Brasil pelo Decreto 99.710/90 (FROTA, 2002). Sendo assim, o novo direito da infância e adolescência no Brasil, inaugurado pelo artigo 227 da CF 88 e regulamentado pelo ECA, revogou a antiga legislação do período da Ditadura Militar inscrita no Código de Menores de 1979 e executada pela FUNABEM e FEBEMs. O CBIA foi criada em 1990 para substituir a FUNABEM, mas foi extinta poucos anos depois, em 1994.

Quanto ao conteúdo, o Estatuto inova na perspectiva de promover às crianças e aos/às adolescentes direitos nos campos individual (vida, liberdade e dignidade) e coletivo (econômicos, sociais e culturais). É importante salientar que, longe de limitar-se a uma abrangência de direitos, o ECA focaliza uma real abertura na mudança de paradigma, superando a visão da situação irregular que norteava o Código de Menores, em favor da doutrina da proteção integral, onde este segmento passa a ser *prioridade absoluta* e considerado *sujeito de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento*.

Costa (2002) salienta que 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. 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, retirando a sustentação legal para práticas assistencialistas e correccionais repressivas.

O Estatuto da Criança e do Adolescente compõe-se de duas partes, chamadas *livros*. O primeiro livro trata dos direitos sociais básicos e da garantia de direitos fundamentais, sendo direcionada para todas as crianças e adolescentes brasileiros. O livro dois, por sua vez, aborda os direitos civis e destina-se a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, estabelecendo também as medidas de proteção e medidas sócio-educativas, sendo essas últimas voltadas para adolescentes autores de ato infracional.

Referida Lei reafirma a responsabilidade da família, da sociedade e do Estado na garantia da efetivação dos direitos das pessoas menores de 18 anos e determina ainda, 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”* (Art. 5º) (ECA, 1998:08).

Sobre as relações familiares, o ECA salienta o direito à convivência familiar (Art. 4º), expondo a igualdade de condições entre pai e mãe no exercício do pátrio poder (Art. 21), a ambos cabendo o dever de sustento, guarda e educação dos/as filhos/as (Art. 22). Acrescenta que a escassez ou falta de recursos materiais não é motivo para a suspensão ou perda do pátrio poder (Art. 23), devendo o Estado intervir no sentido de garantir condições mínimas para a permanência dos/as filhos/as na família natural, criando políticas sociais e *“serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência”* (Art. 87, inc.III) (ECA, 1998:29).

Além disso, o ECA estabelece os contornos da política de atendimento dos direitos das crianças, especificando suas diretrizes, linhas de ação e política de atendimento (Arts. 86 a 88).

A política de atendimento definida pelo Estatuto deve ser realizada através de um conjunto articulado de ações, tanto provenientes de instituições governamentais e não-governamentais, nas esferas Federal, Estadual e Municipal. O Art. 87 apresenta as linhas de ação da política: 1) políticas sociais básicas; 2) políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que dele necessitem; 3) serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; 4) serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e

adolescentes desaparecidos; e 5) proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e adolescente.

Além das linhas de ação, são apresentadas as diretrizes que norteiam as políticas infanto-juvenis, seguindo obviamente os preceitos constitucionais estabelecidos em 1988, a saber:

Art. 88 – São diretrizes da política de atendimento:

I – municipalização do atendimento;

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

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

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

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

VI – mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade (BRASIL, Lei Federal n 8.069 de 13 de julho de 1990, 2004: 36-37)

Sendo assim, o Estatuto garantiu a participação da sociedade civil e o controle social ao estabelecer as diretrizes da política de atendimento, explicitando três das quatro instituições fundamentais na efetivação dos direitos da infância e adolescência: os conselhos de direitos (nacional, estadual e municipal) e o conselho tutelar, os quais detalharemos adiante.

A partir das proposições estabelecidas pelo Estatuto referentes à promoção da articulação entre os diversos órgãos governamentais e não-governamentais voltadas para a garantia dos direitos infanto-juvenis, foi criado o Sistema de Garantia de

Direitos, destinado a congregar força e esforços para uma gestão articulada dos direitos de crianças e adolescentes.

Conforme Vivarta (2005), o referido sistema 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 destaque. Localizam-se neste eixo a sociedade civil organizada, representada pelos fóruns, frentes e pactos e também os conselhos de direitos e o Ministério Público.

A última frente de atuação, a defesa, é representada pelos conselhos tutelares, Poder Judiciário (Juizado da Infância e Juventude), Secretarias de Justiça, Secretaria de Segurança Pública, Defensoria Pública, Ordem dos Advogados do Brasil, Centros de Defesa da Criança e do Adolescente e outras associações dessa natureza. Atuam na responsabilização pelo não-atendimento, atendimento irregular ou violação de direitos de crianças e adolescentes.

Apesar de Vivarta (2005) apresentar os conselhos tutelares apenas no eixo da defesa, consideramos que essa instituição trabalha também em favor do eixo controle, na medida em que, como veremos adiante, possui o poder de fiscalizar políticas em favor da cidadania infanto-juvenil.

Por outro lado, Demo (1995) ressalta 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: 101). Acrescento não ser suficiente, o aparato jurídico em si, para proporcionar transformações efetivas no padrão de cidadania de crianças e adolescentes no Brasil.

O autor (1995) acrescenta que o ECA também parte da idéia de **“proteção”** à criança e ao adolescente, *“revelando uma tendência assistencialista”* (DEMO, 1995: 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: 109).

Diante do exposto até o momento, compreendemos que a promulgação da Constituição Federal, em 1988, e do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, muito contribuíram para fazer avançar no trato da questão da cidadania das crianças e adolescentes brasileiros.

Na tentativa de sintetizar e estabelecer um panorama da história do atendimento de crianças e adolescentes no Brasil, Earp, Brazílio e Santos (1998) organizou essa história em três fases. A primeira fase é a fase filantrópica ou assistencialista, compreendida desde a chegada dos portugueses ao Brasil até o início da década de 1920, onde a criança era vista como objeto de caridade, de favor. Como símbolos, esta primeira fase apresenta a fundação das Santas Casas de Misericórdia e a Instituição da Roda dos Expostos.

A segunda fase se inicia na década de 1920 e segue até meados dos anos 1980. Esse processo caracteriza-se pela criação, no Estado brasileiro, de um aparato jurídico-institucional específico para a infância, passando a criança para a tutela do Estado. Os Códigos de Menores de 1927 e 1979, a criação dos Juizados de Menores, o instituição do SAM e da FUNABEM são produzidos neste período. A atenção era dada particularmente a criança pobre e abandonada, procurando no internamento a forma de prevenir contra a “marginalidade” e a “criminalidade”.

Para os referidos autores, a última fase do atendimento à infância se refere às décadas 1980 e 1990, com o processo de queda da ditadura militar no país e de redemocratização, com a constituição do “Estado de Direito”. Esse período foi marcado por intensas mobilizações da sociedade civil em torno da garantia dos direitos infanto-juvenis, especialmente nos primeiros anos da década de 1980. Como vimos anteriormente, é nesse momento que se conquista a Constituição Federal de 1988 e se concebe o Estatuto, que apresenta a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento.

Consideramos que esta separação das três fases da história do atendimento à infância e adolescência apresentada por Earp, Brazílio e Santos (1998) nos serve para condensar todo o processo apresentado no decorrer deste item e também nos proporciona clareza nas formas de conceber e tratar a questão infanto-juvenil. Sendo assim, concebemos que esta apresentação esquemática das fases da história do atendimento na realidade se refere a um longo processo de avanços e retrocessos, onde as fases provavelmente se sobrepuseram umas às outras e que,

inclusive nos dias atuais, podemos observar ações ainda com viés caritativo e religioso, marca característica dos primórdios dos atendimentos a crianças e adolescente brasileiros.

1.4 Redemocratizando a “*res publica*”: construindo estratégias institucionais para possibilitar a participação da sociedade civil – o caso dos Conselhos de Direitos.

As relações entre Estado e Sociedade foram redefinidas a partir do processo de redemocratização da sociedade brasileira, que teve seu ponto-auge com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Como pudemos discutir anteriormente, democracia participativa e representativa, participação, cidadania, sociedade civil e controle social são termos comumente utilizados para demarcar relações inovadoras no campo da política, onde Estado e sociedade iniciam, pelo menos em tese, outras formas de relacionamento.

Nesse contexto surgem novas instituições, novos sujeitos sociais e novos desafios, que, juntos, formam o caldo da cultura onde se vêem mergulhados os direitos de cidadania e a luta pela sua garantia. Assim, são criados e institucionalizados os conselhos, espaços onde sociedade civil e Estado podem discutir e definir, “em pé de igualdade”, os rumos políticos da cidadania, em especial aqueles determinantes para as políticas públicas sociais e, no nosso caso, aquelas destinadas à garantia de direitos de crianças e adolescentes.

No ECA os conselhos (tutelares e de direitos) são entendidos como mecanismos e/ou espaços democráticos que promovem e garantem participação e representação política. São, portanto, organismos fundamentais que expressam a mudança na relação Estado-sociedade.

O Estatuto estabelece a criação de, basicamente, dois tipos de conselhos: 1) os conselhos de direitos, um em cada âmbito da Federação (Nacional, Estaduais e Municipais) e 2) os conselhos tutelares. Ambos os tipos de conselhos demarcam a possibilidade de construção de valores democráticos e de concretização de ações destinadas à consolidação da democracia participativa no Brasil. “*Sua*

institucionalização permite um novo tipo de participação da sociedade civil, que não se esgota no processo eleitoral” (MARTINS, 2004: 190).

De modo geral, os conselhos de direitos responsabilizam-se pela definição e deliberação das políticas públicas (nacional, estadual ou municipal) voltadas para o segmento em estudo e os conselhos tutelares são responsáveis por velar pela garantia dos direitos da população menor de 18 anos. Apesar de sua importância social, os conselhos apresentam certas dificuldades políticas e ideológicas no seu processo de consolidação institucional, tendo em vista que enfrentam uma série de dificuldades para se efetivar, isso porque contrariam hábitos e arranjos arraigados na esfera política local, acirrados com o êxito ideológico do projeto neoliberal e a sua adoção por parte dos governos brasileiros a partir dos anos 1990 por meio do desfinanciamento das políticas sociais. *“Se os conselhos de direitos assustam por sua capacidade de deliberar políticas, os conselhos tutelares incomodam pelo poder fiscalizador de sua função” (MENDES; MATOS, 2004: 248).*

A seguir, veremos com maiores detalhes as configurações, atribuições e responsabilidades dos conselhos de direitos, sendo os conselhos tutelares, objeto de preocupação maior no Capítulo 2 deste trabalho.

1.4.1 Conselhos de direitos: participando da gestão das políticas públicas para crianças e adolescentes no Brasil.

A “causa” da criança e do adolescente é capaz de mobilizar muitos sujeitos sociais a seu favor, inclusive quem diretamente não se beneficiará com ela ou mesmo tendências políticas e religiões as mais diversas. Atrai ainda militantes das mais diversas áreas de políticas públicas, já que a garantia de direitos infanto-juvenis perpassa muitos campos, como o da saúde, educação, assistência social, direitos humanos, trabalho etc.

Segundo Martins (2004), historicamente a decisão sobre as ações nessa área sempre ficaram ao cargo das elites letradas ou dos tecnocratas, que, por encontrarem-se distanciados da realidade concreta da população, não conseguiram formular políticas que garantissem direitos universais. Até a década de 1980, a

preocupação era tratar as crianças e adolescentes pobres como “menores”, buscando a segregação em internatos e o adiestramento para o trabalho.

No processo de construção de um novo paradigma para a política voltada para infância e juventude no Brasil, inaugurado pelo ECA, os conselhos de direitos aparecem como possibilidades de promoção de mecanismos mais concretos e eficientes de ação política, de controle social e participação da sociedade civil na gestão da *coisa pública*, ocupando, assim, posição central na nova organização institucional estabelecida pelo Estatuto. Entretanto, como bem lembra Sales (2004), por serem espaços fundamentalmente públicos, são permeados por conflitos de idéias e interesses, pois concentram diversos sujeitos sociais com diferentes experiências, visões de mundo e inserções políticas e ideológicas.

Os conselhos de direitos existem em cada âmbito da federação: o nacional, os estaduais e os municipais, sendo criados e regulamentados por lei (municipal, estadual e federal). Salientando que, conforme o ECA, cada município deve contar com um conselho de direitos. São órgãos deliberativos e paritários, não apenas órgãos consultivos, responsáveis pela formulação, definição e fiscalização das políticas públicas desenvolvidas para este segmento. Por serem paritários, esses conselhos são compostos pelo mesmo número de representantes governamentais e não-governamentais, os primeiros geralmente indicados pela gestão federal, estadual ou municipal e os últimos normalmente escolhidos pelas entidades de atendimento ou eleitos pela sociedade civil organizada, vinculada à área da criança e do adolescente. Os conselhos devem atuar como peça-chave no Sistema de Garantia de Direitos, pois eles podem articular as várias pontas do conjunto e traçar diretrizes para suas ações (VIVARTA, 2005: 96).

O ECA estabelece ainda, em seu art. 89 que “*a função de membro do conselho nacional e dos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada*”, destacando assim a importância do trabalho e da função exercida nos conselhos de direitos.

1.4.1.1 Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) foi criado em 12 de outubro de 1991 pela Lei Federal Nº 8.242, sendo instalado somente em 16 de dezembro de 1992, pelo Ministério da Justiça, em Brasília. É formado por quatorze conselheiros governamentais e quatorze não-governamentais e seus respectivos suplentes⁴.

Conforme Sales (2004), O CONANDA é um espaço institucional público com poder deliberativo e controlador das ações em todos os níveis, destacando-se pelo comando da efetivação da Política Nacional de Promoção, Atendimento e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes. Atualmente, o órgão funciona vinculado à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, especificamente à Sub-secretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente - SPDCA.

Suas competências básicas são: formular as diretrizes gerais da Política Nacional de Promoção, Atendimento e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes; avaliar as políticas estaduais e municipais e a atuação dos conselhos de direitos estaduais e municipais; monitoramento das questões sociais referentes à infância e adolescência; e regulamentação das medidas afetas a esse segmento, através de resoluções⁵ (SALES, 2004: 224-225). De acordo com o Art. 2º da Lei Federal nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, que cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, além de instituir o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente – FNCA, compete ao CONANDA:

⁴ A gestão 2005 – 2006 do CONANDA é composta pelos representantes das seguintes instituições: 1) organizações governamentais: Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Cultura, Ministério da Educação, Ministério do Esporte, Ministério da Fazenda, Ministério da Previdência Social, Ministério da Saúde, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça, Sub-secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República e Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; 2) organizações não-governamentais: Pastoral da Criança, Conselho Nacional de Bispos do Brasil, Ordem dos Advogados do Brasil, Inspecção São João Bosco – Salesianos, União Brasileira de Educação e Ensino, Conselho Federal de Serviço Social, Movimento Nacional dos Direitos Humanos, Associação Brasileira de Organizações não Governamentais, Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente – AMENCAR, Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente, Confederação Geral dos Trabalhadores, Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança, Fundação Fé e Alegria do Brasil e Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua.

⁵ As resoluções dos conselhos são normas que orientam o atendimento e o encaminhamento da criança e do Adolescente de acordo com seus direitos. Devem ser seguidas tanto pelas instituições governamentais como pelas não-governamentais (VIVARTA, 2005: 115).

I. elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente;

II. Zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

III. dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos órgãos estaduais, municipais, e entidades não-governamentais para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;

IV. avaliar a política estadual e municipal e a atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais da Criança e do Adolescente;

V. (vetado)

VI. (vetado)

VII. acompanhar o reordenamento institucional propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente;

VIII. apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação dos mesmos;

IX. acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente;

X. gerir o fundo de que trata o art. 6º da lei e fixar os critérios para sua utilização, nos termos do art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;

XI. elaborar o seu regimento interno, aprovando-o pelo prazo de, no mínimo, dois terços de seus membros, nele definindo a forma de indicação do seu Presidente (BRASIL, Lei Federal nº 8.242, de 12 de outubro de 1991).

O CONANDA atua em articulação com os conselhos de direitos estaduais e municipais, com os órgãos setoriais vinculados aos demais ministérios, órgãos públicos estaduais, municipais e entidades não governamentais, seguindo as deliberações das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Entre as conquistas do CONANDA destacadas por Sales (2004), damos ênfase à implantação de Conselhos de Direitos e Tutelares em quase todo o país, onde, até o ano de 2001, foram criados 3.949 conselhos de direitos, perfazendo um total de 72% dos municípios brasileiros e 3.011 conselhos tutelares, o que significa uma abrangência de 55% dos municípios do país. Entretanto, consideramos que os dados não estão atualizados, porque, de acordo com pesquisa realizada no mês de abril do corrente ano no *site* do CONANDA⁶, pudemos encontrar ainda os mesmos quantitativos referentes à implantação de conselhos municipais de direitos e conselhos tutelares no Brasil.

1.4.1.2 Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA)

No Ceará, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) foi criado pela Lei Estadual Nº 11.889, de 20 de dezembro de 1991. No Estado, segundo estatísticas do CONANDA, os conselhos municipais de direitos encontram-se implantados em 167 municípios (91%) dos 184 municípios cearenses.

Segundo a Lei Estadual Nº 12.183, de 05 de outubro de 1993, no que se refere às atribuições do CEDCA em relação ao Fundo Estadual da Criança e do Adolescente - FECA, compete ao órgão elaborar o Regimento Interno do Fundo e seu orçamento anual e submeter à apreciação do Chefe do Poder Executivo sua programação plurianual e anual (Art. 5º da Lei Estadual Nº 12.183).

A atual gestão do CEDCA-CE aprovou em 18 de janeiro de 2006 a Resolução Nº 90/2006, que delinea e aprova as *Diretrizes Básicas para o Atendimento Integral dos Direitos de Crianças e Adolescentes no Estado do Ceará*, para o biênio 2006/2007. De acordo com o documento em destaque, tais diretrizes estão pautadas nos princípios emanados da Declaração Mundial sobre os Direitos Humanos (II Congresso Mundial de Viena / 1980), da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1990), da Constituição Federal (1988, da Lei Federal 8.069 (Estatuto da Criança e do Adolescente / 1990), das Diretrizes Nacionais para a Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (CONANDA / 2001).

⁶ *Site* do CONANDA é www.presidencia.gov.br/sedh.

A Resolução Nº 90 / 2006 determina os objetivos, metas e meios para execução de planos especiais, programas, projetos, serviços e atividades da política de atendimento de direitos de crianças e adolescentes, no Estado do Ceará.

São objetivos da Política de Atendimento dos Direitos de Crianças e Adolescentes no Estado do Ceará: I. Garantir os direitos de crianças e adolescente, na perspectiva da proteção e promoção dos direitos humanos; II. Implementar um amplo sistema de garantia de direitos, que (a) protejam e promovam esses direitos específicos através das políticas públicas, (b) defendam quando ameaçados e violados esses direitos e (c) controlem todas ações públicas (governamentais e não governamentais) direcionadas nesse sentido; III. Desenvolver a política de promoção dos direitos da criança e do adolescente, como uma política especial, autônoma e intersetorial; IV. Reduzir os níveis de ameaça e violação dos direitos de crianças e adolescentes; V. Reforçar as demais políticas públicas, no esforço para melhorar a qualidade de vida de todas as crianças e adolescentes e de suas famílias, por via de consequência.

Como metas, temos: 1. Implementação e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente; 2. Qualificação dos programas de proteção de direitos e sua articulação e integração operacional com as demais políticas públicas; 3. Qualificação dos programas socioeducativos e sua articulação e integração operacional as demais políticas públicas; 4. Articulação, integração operacional e priorização dos programas, serviços e ações das diversas políticas públicas especialmente direcionadas a crianças e adolescentes usuários de drogas lícitas e ilícitas; 5. Articulação, integração operacional e priorização dos programas, serviços e ações das políticas públicas direcionadas especificamente ao desenvolvimento infantil.

A fim de atingir objetivos e metas, a Resolução Nº 90 / 2006 traça como estratégias de trabalho: I. Mobilização da sociedade. Ações estratégicas: campanhas, relações públicas e assessoramento diversas mídias; II. *Advocacy*. Ações estratégicas: produção de conhecimentos (estudos e pesquisas), gestão de dados e informações, sensibilização de operadores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente; III. Desenvolvimento de capacidades ou competências específicas, dos operadores do Sistema de Garantia. Ações estratégicas: formação, nas suas diversas modalidades (capacitações básicas,

reciclagens, aperfeiçoamento e especializações em conhecimentos científicos, treinamentos em habilidades etc.); IV. Apoio institucional. Ações estratégicas: apoio técnico e financeiro; V. Parcerias. Ações estratégicas: protocolos, de integração ou forças-tarefas, pactos e agendas-mínimas, audiências públicas e conferências; VI. Empoderamento do público infanto-adolescente. Ações estratégicas: conscientização ampla de crianças e adolescentes em relação a seus direitos e da sua própria capacidade de formar opinião própria e de expressá-la e promoção do protagonismo em específicas situações; VII. Monitoramento. Ações estratégicas: levantamento da situação, acompanhamento, avaliação, monitoramento e correção.

Referida resolução destaca a importância da observação e do cumprimento dessas diretrizes pelos agentes públicos, tanto de organizações governamentais como não-governamentais, tendo em vista que tais parâmetros servem para o controle das ações direcionadas a crianças e adolescentes no Estado. Nesse contexto, fica passível de responsabilização os agentes públicos que descumprirem tais determinações.

1.4.1.3 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA⁷)

Devido ao princípio constitucional da descentralização e municipalização das políticas públicas, destaca-se o papel dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente – COMDICA como órgão responsável por garantir que as regras gerais previstas no Estatuto aconteçam em cada realidade municipal. *“Para garantir os direitos previstos no Estatuto, o Conselho Municipal formula uma política de atendimento adequada ao município e fiscaliza as entidades encarregadas de executar esta política”* (FROTA, 2002: 70).

⁷ Na literatura que trata sobre os Conselhos Municipais de Direitos de Crianças e Adolescentes é comum encontrar referência à sigla *CMDC*. Entretanto, como no município de Fortaleza é utilizado *COMDICA*, optamos por utilizar nesse trabalho essa segunda sigla: *COMDICA*.

Entre as ações sob a responsabilidade dos conselhos de direitos na esfera municipal estão, além a elaboração, deliberação e fiscalização das políticas voltadas para este segmento, a elaboração de diagnóstico sobre a situação de crianças e adolescentes no município, o registro de funcionamento e a fiscalização de entidades não-governamentais e a construção de uma rede de proteção intersetorial das políticas públicas voltadas para garantir a cidadania infanto-juvenil.

Além da democracia participativa nos conselhos estar expressa pela natureza paritária e deliberativa, a população também pode participar das reuniões e decisões dos conselhos municipais, que são abertas a quem se interessar, pois, mesmo não possuindo poder de voto, pode discutir, opinar e discordar dos temas tratados. Pode também estar presente para garantir a transparência dos processos e decisões e fiscalizar seu funcionamento. *“O conselho, nesse sentido, pode garantir a necessária continuidade para o exercício de políticas sociais de qualidade, garantindo que a sociedade opine sobre suas próprias necessidades, recuperando, assim, o sentido fundamental da democracia”* (MARTINS, 2004: 202).

A autora (2004) defende que o fortalecimento dos conselhos de direitos depende tanto de ações promovidas pelo poder executivo, como por outras de iniciativa do próprio conselho. Cabe ao Executivo estimular o reconhecimento social do conselho e trabalhar no intuito de democratizar o orçamento municipal bem como os mecanismos para utilização efetiva do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FIA Municipal).

Entre as ações de iniciativa do próprio conselho municipal destacamos a criação de mecanismos para agilizar a operacionalização das tarefas e para controlar a ausência dos conselheiros faltosos, a divulgação das atividades e competências do conselho junto à população e o estabelecimento de parceria com universidades e institutos ou centros de pesquisa, que possibilitem maiores esclarecimentos e critérios para implementação de políticas públicas.

O Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente em Fortaleza - COMDICA, por sua vez, foi criado pelo artigo 267 da Lei Orgânica do Município e regulamentado em 07 de novembro de 1990, pela Lei Nº 6.729, embora sendo efetivamente instalado em 13 de setembro de 1991. A Lei Municipal nº 8.228, de 29 de dezembro de 1998 reestruturou o COMDICA, estabelecendo que o órgão seria composto por 11 (onze) representantes de organizações municipais e 11 de

organismos não governamentais, com mandato de 2 anos, permitida uma recondução. Os primeiros são escolhidos pelo chefe do Poder Executivo e os últimos devem ser eleitos pelas entidades não-governamentais. Segundo o Art. 2º da lei de reestruturação do COMDICA, suas competências são:

I - promover, assegurar e defender os direitos da criança e do adolescente, nos termos da Constituição Federal, da Constituição do Estado do Ceará, das Leis Federais nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, da Lei Orgânica do Município de Fortaleza e desta lei;

II – estabelecer diretrizes básicas e normas de proteção integral à criança e ao adolescente, no âmbito do município de Fortaleza;

III – acompanhar e avaliar o empenho das atividades, programas e projetos do Poder Público Municipal e das entidades civis conveniadas que atuam junto à criança e ao adolescente, através de comissões escolhidas pelo colegiado e para fins de otimização das ações;

IV – informar acerca da realidade existencial da criança e do adolescente no município de Fortaleza, quando oficialmente solicitado;

V – sensibilizar os Poderes constituídos e a sociedade civil quanto à problemática do menor e com a prévia deliberação do órgão;

VI – propor a adoção de políticas públicas municipais que visem, em cumprimento ao art. 227 da Constituição Federal, ao apoio à criança e ao adolescente, no concernente ao 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 toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, tudo na conformidade dos recursos humanos e financeiros de que o Município possa dispor para tais fins;

VII – estimular a participação da comunidade nas ações e serviços de sua área de competência, através do Fórum de Defesa da Criança e do Adolescente, encaminhando possíveis denúncias aos órgão competentes;

VIII – elaborar, propor e aprovar prioridades para a programação e execução orçamentária e financeira do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, de que trata a Lei nº 7.235, de 6 de novembro de 1992, vinculado a SMDS;

IX – elaborar o Regimento Interno e suas normas de organização e funcionamento, submetendo-o a aprovação, por decreto, do chefe do Poder Executivo;

X – colaborar com a Fundação da Criança da Cidade (FUNCI), e demais entidades, órgãos e instituições que tenham como objetivo institucional a defesa e a proteção dos direitos da criança e do adolescente, desde que cadastrados no COMDICA;

XI - gerir o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, observada a Lei federal nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e a Lei nº 7.235, de 6 de novembro de 1992 (BRASIL, Lei Municipal nº 8.228, de 29 de dezembro de 1998).

Além dessas atribuições, os conselhos municipais de direitos possuem outra bastante importante na sua relação com os conselhos tutelares, na medida em que são responsáveis pelo processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar: *“Art. 139. O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a fiscalização do Ministério Público”* (BRASIL, Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, 2004: 53).

1.4.1.4 Fundo para a Infância e Adolescência (FIA)

Além da definição, deliberação e fiscalização das políticas, os conselhos de direitos também são responsáveis pela gestão do Fundo para a Infância e Adolescência (FIA), existindo um em cada âmbito de federação.

Consoante MARTINS (2004), o FIA é constituído por recursos especiais, destinados para efetivação de políticas de atendimento para *“crianças em situações especialmente difíceis, em situação de risco pessoal e social”*, não devendo ser utilizados para cobrir gastos com políticas sociais básicas ou de assistência social. A gerência do FIA é confiada a cada conselho de direito e depende de sua criação e regulamentação por lei (federal, estadual ou municipal).

O Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente – FNCA foi instituído pela Lei Federal nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, pelo seu Artigo 6º, o qual apresenta ainda como será constituída sua receita:

Parágrafo Único. O fundo de que trata este artigo tem como receita: a) contribuições ao Fundo Nacional referidas no art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; b) recursos destinados ao Fundo Nacional, consignados no orçamento da União; c) contribuições dos governos e organismos estrangeiros e internacionais; d) o resultado de aplicações do governo e organismos estrangeiros e internacionais; e) o resultado de aplicações no mercado financeiro, observada a legislação pertinente; f) outros recursos que lhe forem destinados (BRASIL, Lei Federal nº 8.242, de 12 de outubro de 1991).

O Fundo Estadual para a Criança e o Adolescente do Ceará – FECA foi criado pela Lei Estadual nº 12.183, de 05 de outubro de 1993, tendo este fundo a finalidade de propiciar apoio e suporte financeiro ao atendimento e ao desenvolvimento dos direitos da criança e do adolescente. O FECA é gerido pelo CEDCA – Ceará e vinculado à Secretaria de Ação Social do Estado do Ceará, sendo este órgão responsável pelo fornecimento de recursos humanos e materiais necessários à consecução dos objetivos deste fundo.

Segundo a referida lei, o FECA é constituído de receitas provenientes de:

I – Recursos financeiros oriundo de rubrica própria prevista em dotação orçamentária da Secretaria da Ação Social;

II – Dotações decorrentes de imposto de renda de acordo com o previsto no Decreto Presidencial nº 794/93, regulador do Art. 260º da lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, para fins exclusivos de aplicação em programas públicos sociais de atendimento à Criança e ao Adolescente;

III – Multas estabelecidas como penalidades dos violadores dos Direitos da Criança e do Adolescente;

IV – Auxílio, doação e legados diversos;

V – Contribuições resultantes de campanhas de arrecadação de fundos;

VI – Receitas advindas de convênios, acordos e contratos firmados pelo CEDCA com organismos Governamentais e Não Governamentais, Nacionais e Internacionais (BRASIL, Lei Estadual nº 12.183, de 05 de outubro de 1993).

O Fundo Municipal da Criança e do Adolescente de Fortaleza - FMCA, por sua vez, foi criado pela Lei Municipal Nº 7.235, de 06 de novembro de 1992 e

regulamentado pelo Decreto Nº 9098, de 28 de maio de 1993. O FMCA nasce com o objetivo de criar condições financeiras e de administrar os recursos destinados ao desenvolvimento das ações de atendimento à criança e ao adolescente no município. Surge vinculado à Secretaria do Trabalho e da Ação Social do município, mas atualmente é ligado à Fundação da Criança e da Família Cidadã – FUNCI. O COMDICA é o órgão responsável por sua gerência.

Esse fundo é constituído por receitas provenientes de: I) contribuições a fundos consignados no orçamento do município; II) doações de contribuições do Imposto de Renda ou outros incentivos fiscais; III) dotações, auxílios, contribuições, subvenções, transferências e legados de entidades nacionais e internacionais governamentais e não-governamentais; IV) recursos de aplicações financeiras; V) produtos de aplicações dos recursos disponíveis e de venda de materiais, publicações e eventos; VI) multas previstas nos arts. 214, 245 e 258, da Lei Federal nº 8.069, de 13/08/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescentes); e VII) receitas advindas de convênios, acordos e contratos firmados pelo COMDICA (Brasil, Lei Municipal Nº 7.235, de 06 de novembro de 1992).

Conhecemos um pouco sobre a história, o aparato jurídico-formal e as políticas públicas de atenção às crianças e aos adolescentes no Brasil. Tais considerações servem para compreender o significado construído e a importância atribuída, pelo menos no patamar legal, às crianças e aos adolescentes como sujeito de direitos. As reflexões desse capítulo permitem clarear o contexto do surgimento dos conselhos tutelares no Brasil e entender suas atribuições, para que, no capítulo seguinte, possamos nos deter mais intensamente no objeto desse estudo, os conselhos tutelares do município de Fortaleza / Ceará.

Para melhor compreensão da natureza e das especificidades dos conselhos tutelares é necessário também percebermos os pilares conceituais e empíricos de sua construção contemporânea, ou seja, é imprescindível relacionarmos a caracterização dos conselhos tutelares com as categorias *Democracia*, *Participação* e *Sociedade civil*, tendo em vista ser este um órgão “autônomo, permanente e não-jurisdicional, **encarregado pela sociedade** de zelar pelos direitos de crianças e adolescentes”, como discutiremos no capítulo que se segue.

CAPÍTULO 2 - DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E SOCIEDADE CIVIL: CRIANDO POSSIBILIDADES DE GARANTIA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES – CONSELHOS TUTELARES EM DISCUSSÃO.

2.1 Democracia, Sociedade Civil e Participação - pilares conceituais dos Conselhos Tutelares.

2.1.1 Democracia: alguns nortes explicativos para o Brasil pós-1980.

Democracia é uma planta tão essencial quanto frágil. É extremamente mais fácil matá-la, do que trazê-la ao amadurecimento (DEMO, 1988: 73).

No Brasil, a base jurídica principal que estabelece e rege a democracia no país é a Constituição Federal de 1988, publicada no Diário Oficial da União em 5 de outubro de 1988. A partir da Assembléia Nacional Constituinte foi instituído um

Estado Democrático, destinado a assegurar, dentre outros, o exercício dos direitos, a liberdade, o bem-estar e o desenvolvimento do povo brasileiro. No seu Artigo 1º foi estabelecida a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito e tendo como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Assenta-se sobre o ideal do Estado Democrático Brasileiro a definição do poder como bem que emana do povo, sendo exercido diretamente ou por meio de representantes eleitos (BRASIL, 2002).

Nesse contexto, a democracia aparece como base definidora de nosso Estado e de nossa sociedade como um todo, estando ou devendo estar intrinsecamente vinculada ao nosso modelo político-administrativo, às nossas instituições e leis. Mas, o que significa democracia? A que bases conceituais nos remete este termo? Onde surgiu essa categoria com conteúdos teórico-práticos?

O termo democracia vem do grego *demos* (“povo”) e *kratia*, de *krátos* (“governo”, “poder”, autoridade”), sendo os atenienses o primeiro povo a elaborar teoricamente o ideal democrático, atribuindo aos ditos “cidadãos” a capacidade de decidir o destino da *pólis* (cidade-estado grega). Nesse contexto, o *discurso* assume um papel importante tendo em vista que, através dele, o povo cidadão pode exercer “livremente” o debate e a habilidade da persuasão no espaço público, na época conhecido como *ágora* (praça pública) (ARANHA e MARTINS, 1993). Entretanto, lembremos que nem todas as pessoas eram consideradas cidadãos naquela época, ficando assim excluídos do processo de participação na *ágora* as mulheres, os escravos e os estrangeiros.

Segundo Chauí (2001), quando a democracia foi inventada pelos atenienses criou-se, por conseguinte, a tradição democrática baseada em três direitos fundamentais que definiam os cidadãos: igualdade, liberdade e participação no poder. Por igualdade entendia-se que todos os cidadãos, diante das leis e costumes da *pólis*, possuíam os mesmos direitos e deveriam ser tratados da mesma maneira. A liberdade significava que todos os cidadãos tinham direito de expor em público suas idéias e interesses, vê-los debatidos por todos, aprovando-os ou reprovando-os, sendo que deveriam acatar a decisão da maioria tomada publicamente. A participação no poder, por sua vez, era compreendida como direito de todos os

cidadãos de participar das discussões e deliberações da pólis, tendo direito de votar e revogar a decisão. Nesse sentido, todos os cidadãos tinham competência para opinar e decidir e os assuntos da política não eram vistos como questão técnica ou científica, mas como ação coletiva, decisão coletiva quanto aos interesses e direitos da própria pólis.

A autora (2001) considera a democracia ateniense direta, diferente da democracia moderna que é representativa, onde a participação nas decisões é realizada através da escolha de representantes, portanto, a participação se dá de modo indireto, especialmente por meio das eleições. Essas simbolizam o essencial da democracia: o poder não se identifica com os ocupantes do governo, não lhes pertence, é sempre um lugar vazio, ocupado periodicamente por cidadãos eleitos representantes do povo.

Chauí (2001) aponta que uma sociedade é democrática quando, além de eleições, partidos políticos, divisão dos poderes da república, respeito à vontade da maioria e das minorias, ela institui direitos. Assim, são dois traços que distinguem a democracia de todas as outras formas sociais e políticas: 1) a democracia é a única sociedade e o único regime político que admite a existência dos conflitos e os considera legítimos. Através da organização dos cidadãos em sindicatos, movimentos sociais, partidos políticos ou grupos diversos, cria-se um “contra-poder social” que direta ou indiretamente limita o poder do Estado; 2) a democracia é a sociedade verdadeiramente histórica visto que é aberta ao tempo e passível de sofrer transformações, não estando fixada numa forma determinada.

Sobre os obstáculos à democracia e especialmente à democracia no Brasil, a autora (2001) em destaque afirma que a sociedade democrática não esconde suas divisões, procurando trabalhá-las pelas suas instituições e leis. Entretanto, no capitalismo, os obstáculos à democracia são imensos, pois o povo da sociedade democrática está dividido em classes sociais. Chauí (2001) considera o Brasil como país marcado por forte autoritarismo social, além de grandes desigualdades econômicas e sociais, fazendo com que a sociedade brasileira apareça polarizada entre as carências das camadas populares e os interesses das classes abastadas e dominantes, sendo que essas carências não conseguem chegar ao patamar de direitos de cidadania.

Conforme Ribeiro (1998), a existência, em lei, de três Poderes separados e independentes não assegura o *status* de uma sociedade democrática, não assegura também a prevenção contra abusos do autoritarismo ou garante a participação de todos os cidadãos nos processos decisórios *da coisa pública*. As democracias da Grécia Antiga eram exercidas em pequenas coletividades, onde cada cidadão podia interferir na vida social, através de uma assembléia livre, cada qual podendo se colocar em seu próprio nome e não através de representação.

Haverá democracia em uma sociedade se existir soberania popular efetivamente exercida, não importando através de quais meios institucionais. Assim, não basta que a ordem jurídica assim estabeleça, é preciso sua realização prática. O autor (1998) explicita que, para avaliar se um determinado Estado é democrático, é necessário saber, em cada caso, o grau de liberdade dos cidadãos, o grau de estabilidade e vigor das instituições políticas, o grau de participação popular nas decisões públicas, o grau de responsabilidade do governo perante os cidadãos, conhecer quais mecanismos de controle real dos abusos de poder, qual a flexibilidade das instituições básicas para atender às exigências de mudanças pacíficas derivadas da vontade popular, dentre outros aspectos (RIBEIRO, 1998).

Bobbio (1986), por sua vez, em sua obra *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, propõe uma definição mínima de democracia. Segundo ele, o único modo de se chegar a um consenso quando se discute a questão da democracia, entendida como contraposição a todas as formas de governo autocrático, é compreendê-la como um conjunto de regras (primárias e fundamentais), que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos. No que se refere aos sujeitos chamados a tomar decisões coletivas, um regime democrático se caracteriza por atribuir esse poder a um número muito elevado de membros do grupo. Quanto às modalidades de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria. Além disso, uma terceira condição é necessária quando se fala em definição mínima de democracia: a garantia do direito de liberdade de expressar opiniões e pensamentos.

Referido autor (1986) incrementa o debate acerca da democracia ao refletir sobre o contraste existente entre os ideais democráticos (Grécia Antiga) e a “democracia real”. Seguindo seu pensamento, seis promessas não foram cumpridas, não se tornaram realidade. Em primeiro lugar, a promessa de criação de um Estado

democrático sem corpos intermediários, onde os indivíduos fossem sujeitos ativos da vida política, não foi possível. Consoante Bobbio (1986), nas democracias modernas, diversos grupos estabeleceram-se entre o povo e o Estado e assumiram a condição de representantes políticos. Segundo, a democracia moderna deveria se caracterizar pelo princípio da representação política, onde o representante é chamado a representar os interesses gerais da sociedade. Entretanto, o que tem acontecido é a realidade do mandato imperativo que visa interesses localizados e particulares.

A terceira promessa não cumprida pelo ideário democrático é a derrota do poder oligárquico. Ao contrário, é possível observar a presença exclusiva das elites no poder. Em quarto lugar, a promessa democrática não realizada foi a presença da democracia em todos os espaços de poder, como por exemplo nas escolas, igrejas, fábricas etc. Prometeu-se também eliminar o poder invisível (máfias, serviços secretos, burocracias) e tornar transparentes todas as decisões do interesse público. A última promessa não cumprida defendida por Bobbio (1986) foi a educação permanente para a democracia, tendo em vista a crescente apatia política ou a troca de votos por favores ou benesses (BOBBIO, 1986).

Tais promessas não foram cumpridas porque foram idealizadas para sociedades menos complexas que as nossas, sendo que três obstáculos dificultam seu cumprimento: 1) a complexidade da sociedade moderna, exigindo soluções técnicas para os problemas políticos (tecnocracia); 2) o contínuo crescimento do aparato burocrático, verticalizado e tecnificado (burocracia); e 3) “ingovernabilidade” das demandas, devido à sobrecarga de demandas feitas pela sociedade civil e a crescente incapacidade dos governos em atendê-las (BOBBIO, 1986).

Para que haja democracia direta, no sentido próprio da palavra, onde o indivíduo mesmo participa das deliberações que lhe dizem respeito, é preciso, de acordo com Bobbio (1986), que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito não haja intermediários. Logo, a democracia moderna tem sido traduzida, de modo geral, em “democracia representativa”, pois as deliberações sobre as questões coletivas são tomadas por pessoas eleitas para essa finalidade e não por toda a coletividade. Nas democracias representativas, o representante é uma pessoa que possui duas características bem estabelecidas: 1) uma vez eleito, ele não é responsável perante os próprios eleitores e o seu mandato não é

revogável; 2) não é responsável diretamente pelos seus eleitores porque foi convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses de uma ou outra categoria (BOBBIO, 1986).

Em relação à democracia moderna, Jean-Jacques Rousseau é comumente conhecido como o seu genitor. É reconhecido como autor contratualista, pois assume que foi a partir da existência da desigualdade entre os homens e do estado social ameaçador à vida humana⁸, é que surge a necessidade de estabelecer um pacto social entre os homens a fim de melhor viverem e conviverem. Em sua obra *Do Contrato Social*⁹, Rousseau (1999) afirma que a liberdade é da natureza do homem, visto que “o homem nasce livre e, por toda a parte encontra-se a ferros” (Rousseau, 1999: 53). E é através do pacto social e do exercício da soberania popular que os seres humanos conseguem exercer sua liberdade. O pacto social permite a constituição de um corpo moral e coletivo, nascido da associação dos seres humanos, que o autor chama de Soberano, onde sua vontade representa não a vontade de todos individualmente, mas a vontade geral, visando o bem-comum, sem prejuízo a nenhum de seus membros.

Rousseau (1999) defende que a soberania é inalienável e indivisível, visto que a vontade geral só pode ser exercida pelo corpo coletivo do soberano, não podendo ser representada, e ela é indivisível porque não existe a divisão dos três poderes como em Montesquieu. Explicita também a distinção entre a vontade geral e a de todos, onde a primeira representa o interesse comum e a segunda, o interesse privado. É pelo sufrágio que cada cidadão dá sua opinião no estabelecimento das leis que materializam a vontade geral, implicando também na sua aceitação, mesmo que, individualmente, elas vão contra sua vontade própria.

⁸ Rousseau, em *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*, afirma a existência do estado de natureza e do estado social, apresenta a passagem de um estado a outro da existência humana e argumenta ainda que foi a partir da constituição da sociedade que as desigualdades entre os homens surgiram e se consolidaram. Para ele, o estado de natureza é um período em que os homens viviam segundo seus instintos, onde o homem natural não é sociável nem dotado de razão. É um estado de felicidade e equilíbrio, imutável e sem história. No estado social, os homens são corrompidos pelo poder e vivem em estado de violência iminente e ameaçador. Entretanto, é válido ressaltar que Rousseau trabalha apenas com a hipótese da existência desse Estado de Natureza, como forma de explicar as desigualdades sociais vivenciadas pela humanidade (ROUSSEAU, 1989 e 1999).

⁹ As idéias presentes no *Contrato* são melhor compreendidas se levarmos em consideração outra obra fundamental do pensamento político do autor: *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*, publicado em 1755. Essa obra, juntamente com *Do Contrato Social*, constituem, segundo Chauí (2001), a raiz da filosofia rousseauiana.

Além de garantir o exercício da liberdade através da soberania popular, o pacto social apóia-se também em outro princípio, o da igualdade entre todos. Assim, todos os cidadãos gozam da mesma igualdade, uns perante os outros.

Acrescenta que, assim como existem homens de várias estaturas, também existem Estados de diferentes tamanhos. Entretanto, na sua proposição e defesa da democracia direta realizada através do corpo político soberano, aposta num Estado não tão grande para sua efetivação democrática. Para esse contratualista, governo é diferente do soberano, pois o segundo é aquele que estabelece a vontade geral e o primeiro é apenas um instrumento para sua execução, o qual é composto por magistrados. O governo é um corpo intermediário estabelecido entre os súditos e o soberano para sua mútua correspondência, encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade, tanto civil como política (ROUSSEAU, 1999).

Entretanto, para Bobbio (1986), Rousseau estava convencido que uma verdadeira democracia nunca existiu e nunca existirá, porque faltam condições para realizá-la, quais sejam: a) um Estado muito pequeno, onde o povo facilmente possa se reunir e cada cidadão possa conhecer o outro; b) uma simplicidade de costumes, o que impediria a multiplicação de problemas e discussões difíceis; e c) igualdade de condições e fortunas.

Em *Política*, o filósofo político Aristóteles (1997) afirma que existem três formas corretas de governo, a saber: monarquia, a aristocracia e o governo constitucional. Nessa categorização, a democracia aparece como um desvio de uma das formas corretas de governo, ao seja, desvio do modelo de governo constitucional.

O autor (1997) em destaque explicita que não se deve simplesmente definir democracia como uma forma de governo onde as massas são soberanas, mas compreendê-la como uma forma de governo onde homens livres exercem o poder. Para melhor compreensão do conceito de democracia aristotélico, é importante explorar sua concepção de mundo no que diz respeito a existência de desigualdades econômicas. Para ele (1997), todas as cidades são compostas de famílias, onde, *fatalmente*, umas devem ser pobres e outras ricas, outras meio termo, e que, dentre ricos e pobres, os primeiros devem estar pesadamente armados e os últimos desarmados. Assim, na democracia, quem domina o poder, quem é soberano é a *massa*, o *povo*, que, nesse contexto, é sinônimo de *pobres*. É por isso que o filósofo considera a democracia como uma forma de governo injusta, na medida em que

acaba defendendo os interesses de parte da população, os interesses das massas, dos pobres.

Aristóteles (1997) defende a existência de vários tipos de democracias, porque o povo é dividido em diversas classes, quais sejam: a classe dos agricultores, a daqueles que se dedicam às artes e ofícios, a classe comercial, outra se dedica às atividades ligadas ao mar etc. A primeira espécie de democracia baseia-se principalmente na igualdade, pois os pobres não têm mais direitos que os ricos e nenhuma das duas classes é soberana de maneira exclusiva, mas ambas são iguais. A segunda espécie de democracia é aquela em que participam das funções de governo todos os cidadãos não sujeitos à desqualificação (relativa ao nascimento, ex. só os filhos de pais e mães cidadãos seriam qualificados), sendo a lei soberana. O terceiro tipo de democracia é aquele em que todos participam das funções de governo, desde que sejam simplesmente cidadãos, sendo a lei soberana. Por fim, uma quarta espécie de democracia apresentada por Aristóteles se refere a uma forma de governo igual aos outros tipos de democracia, com exceção de que as massas são soberanas e não as leis, onde os decretos da massa se sobrepõem às leis (ARISTÓTELES, 1997).

Oliveira (2003), por sua vez, apresenta-nos algumas considerações importantes sobre a categoria em estudo, baseando-se na existência de três versões de democracia: democracia elitista, democracia participativa e democracia delegativa. A primeira é compreendida como a democracia dos tecnocratas, a segunda como a dos movimentos sociais e a terceira como a democracia dos gestores patrimoniais.

Como principais representantes da democracia em sua versão elitista no início do século XX encontramos Max Weber (1864-1920) e Joseph Schumpeter (1883-1946). Para ambos, na vida política há pouco espaço para a participação democrática e para o desenvolvimento coletivo. Assim, a democracia seria apenas um meio de escolher pessoas encarregadas de tomar decisões e impor alguns limites a seus excessos (OLIVEIRA, 2003).

Consoante Weber (apud OLIVEIRA, 2003), a democracia representava um antídoto contra o avanço do totalitarismo e era um espaço de testes para seleção de líderes em potencial, ou mesmo um mecanismo institucional capaz de eliminar os mais fracos e colocar no poder os mais competentes. Desse modo, Weber defendia a democracia representativa moderna mais por sua capacidade de escolha de

líderes qualificados e competentes, que pela possibilidade de ela se constituir uma via de extensão à participação política.

Por outro viés, Schumpeter (apud OLIVEIRA, 2003) entende democracia como uma forma de proteção contra a tirania e de promoção da justiça social, uma vez que se constituía como método político que permite ao cidadão escolher e autorizar periodicamente governos para agirem em seu benefício. O papel do povo, na concepção schumpeteriana, reside em produzir um governo através do sistema eleitoral, onde o povo tem a possibilidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo.

Consoante Sales (2005), o economista austríaco Schumpeter, através de sua célebre obra *Capitalismo, socialismo e democracia*, de 1942, critica as teorias (ou modelos) clássicas da democracia produzidas pelos filósofos políticos do Século XVIII, as quais são baseadas nas idéias de vontade geral e bem comum. Segundo esse autor, não existe algo determinado como bem comum, sobre o qual todas as pessoas concordam por meio de argumentos racionais. Pelo contrário, o bem comum está fadado a significar diferentes coisas. O povo, na concepção schumpeteriana, jamais poderia governar, pois o que na verdade existe é um governo produzido e aprovado pelo povo (SALES, 2005).

Desse modo, o conceito de democracia de Schumpeter, conhecido como *minimalismo schumpeteriano*, assume a democracia como método, considerando que ela é um acordo institucional realizado a fim de se chegar a decisões políticas. Nesse processo, os indivíduos adquirem poder de decisão por meio de uma luta competitiva pelos votos da população. Seguindo a análise de Sales (2003), Schumpeter considera a democracia como um *método*, um *meio*, um *instrumento*, que possibilita o alcance de determinado fim – tomada de decisões políticas, legislativas e administrativas. Diante dessa afirmação, o minimalismo schumpeteriano confere à democracia feições de *mercado*, porque a percebe como um método para se chegar a decisões políticas por meio da livre competição pelo voto livre, ou seja, por meio da livre concorrência pela liderança (SALES, 2005).

Dando continuidade às discussões sobre a democracia “elitista”, Oliveira (2003) faz menção a Robert Dahl, outro autor de grande referência nos estudos sobre democracia na contemporaneidade, tratando-a essencialmente como forma de

governo¹⁰. Dahl entende a democracia como “*um sistema político em que a oportunidade de participar das decisões é compartilhada amplamente por todos os cidadãos adultos*” (OLIVEIRA, 2003: 36). Assim, na compreensão de Dahl, não são apenas as elites que podem participar dos processos decisórios. Entretanto, democracia em Dahl constitui um “*ideal não alcançado*”. Outro termo, *poliarquia* (governo de muitos), é cunhado pelo autor para se referir aos sistemas políticos com sufrágio amplo e garantia das liberdades e oportunidades individuais.

Nas poliarquias, afirma Dahl, está presente maior grau de autonomia individual e organizacional, gerando numerosas organizações, tais como clubes privados, grupos de pressão, partidos políticos, sindicatos, onde se utiliza muito mais a persuasão que a coerção. Oliveira (2003) argumenta que Dahl classifica como poliarquias os sistemas políticos que protegem a liberdade de expressão, a de formar e participar de organizações, o acesso à informação, a existência de eleições livres etc. O pluralismo proposto por Dahl estende o ideal de cidadania para além do direito ao voto, acrescentando outros direitos, todavia, não consegue ultrapassar os limites dos direitos à participação política dos cidadãos (OLIVEIRA, 2003).

A versão participativa de democracia proposta por Oliveira (2003) apresenta como seus representantes Poulantzas, Macpherson e Pateman, os quais não limitam seu conceito à escolha de líderes políticos, mas pressupõem igualmente a participação dos cidadãos nas decisões coletivas que afetam suas vidas.

A definição de democracia participativa, para Poulantzas, articula as transformações do Estado com o desenvolvimento da democracia de base, manifestando a busca por um movimento sustentado em alianças populares. Ele argumenta que mecanismos de democracia direta ou de auto-administração não podem substituir, isoladamente, o Estado. Pelo contrário, a idéia é ampliar os espaços de participação, as instâncias de poder na sociedade civil, englobando tanto a democracia fabril como a dos movimentos sociais (OLIVEIRA, 2003), na tentativa de democratizar a sociedade ao mesmo tempo em que se democratiza o Estado, deixando mais abertos o parlamento, a burocracia e os partidos políticos.

¹⁰ Mesmo não o considerando um representante da concepção elitista de democracia, num sentido schumpeteriano restrito, Oliveira (2003) apresenta suas considerações sobre o tema, na medida em que é forte a interface de sua idéia de democracia como forma de governo junto às reflexões dos pensadores “elitistas”.

A visão de Macpherson é semelhante a anterior, visto que estende a democracia de um mero procedimento eleitoral à participação dos cidadãos nos processos decisórios em todas as questões públicas. Porém, Macpherson argumenta que é possível propor uma transformação que combine a existência de partidos competitivos e instâncias de democracia direta. Ao fortalecer a democracia direta, através das bases (ex. locais de trabalho, comunidade), ocorreria, para esse estudioso, como consequência a democratização dos partidos políticos e da estrutura parlamentar (OLIVEIRA, 2003).

De acordo com Oliveira (2003), Pateman é a teórica que mais desenvolveu considerações sobre a democracia participativa. Pateman (1992) destacou as virtudes da participação democrática, visto que ela tem capacidade de aumentar o senso de eficácia política, reduzir o distanciamento dos centros de poder, preocupar-se com questões coletivas e formar cidadãos ativos politicamente. Contudo, embora salientando a grande importância da participação na democracia, Pateman não abandona a democracia representativa, pois acredita não ser possível que instituições de democracia direta possam ser ampliadas para todos os domínios da vida social, política e econômica (OLIVEIRA, 2003).

Segundo Oliveira (2003), a democracia delegativa, representada por pensadores como Avritzer e O'Donnell, é a que mais se assemelha, na realidade, ao *jeito brasileiro de fazer "democracia"*.

Avritzer (apud OLIVEIRA, 2003) defende que, na cultura política do Brasil, tem prevalecido o autoritarismo, o que faz com que o autor se referir à democratização como um processo longo de transformação dessa cultura e das relações Estado-sociedade. Avritzer (apud OLIVEIRA, 2003) expõe que existe uma cultura não-democrática que se entrelaça com a *institucionalidade democrática*. Sendo assim, o autor propõe que, para uma análise da democracia no país, é preciso observar a cultura política anterior ao estabelecimento da democracia e as instituições perpassadas pelo viés autoritário. Avritzer salienta que a democratização do país significou, de um lado, o surgimento de uma cultura política democrática, e, de outro, a permanência de práticas tradicionais (OLIVEIRA, 2003).

O'Donnell (apud OLIVEIRA, 2003), por seu turno, explicita que os processos latino-americanos (incluindo-se o Brasil) de democratização passam por duas transições: uma que vai do regime autoritário anterior a instalação de um governo

democrático e outra, que vai desde este governo, até a consolidação efetiva da democracia. Em artigos recentes, O'Donnell apresenta-nos uma concepção de *democracias delegativas*, estas significando democracias não consolidadas, mas que podem ser duradouras. Nelas, uma premissa fundamental é: quem ganha uma eleição está autorizado a governar o país como melhor o aprover. Para o autor em evidência, a democracia delegativa é “*fortemente majoritária (uma maioria autoriza alguém a se tornar a encarnação dos altos interesses da nação) e individualista (pressupõe que os eleitores escolhem a pessoa que é a mais indicada para cuidar dos destinos do país)*” (OLIVEIRA, 2003, 50). Assim, após as eleições espera-se que os eleitores retornem pacificamente aos seus lugares de espectadores passivos, aguardando as próximas eleições (OLIVEIRA, 2003).

2.1.2 Participação: uma interface entre democracia e sociedade civil.

Não nos interessa a liberdade que nos querem doar, conceder ou impor, mas aquela que nós mesmos construímos; caso contrário, não seria liberdade (DEMO, 1988: 19).

O termo *participação* tem se tornado um conceito-chave, estando muito presente nos discursos de variados setores brasileiros, sendo empregado e sua ideologia sendo defendida por instituições dos mais diversos interesses e orientações políticas. Entretanto, assumimos que participação não é um algo dado, uma dádiva, algo que nos chega “dos céus”, mas sim um construto humano e social e só se permite existir se for pela manifestação processual da sociedade. *Participação é conquista*, como bem diz Demo (1988).

Entender a participação como processo significa observar a interação contínua entre diversos atores que são “partes”, a saber: o Estado, outras instituições políticas e a própria sociedade. Participação não diz respeito somente ao Estado, como se participar fosse concessão do mesmo, porém diz respeito também aos demais atores e a aspectos estruturais e de cultura política, os quais podem favorecer ou dificultar a participação (TEIXEIRA, 2002).

Segundo o referido autor (1988), é comum surgirem muitas justificativas para o comodismo, pois participar pressupõe compromisso, envolvimento, e às vezes, presença em ações difíceis. Quem acredita e participa assume uma luta com o poder, o poder do instituído, encarando-o de frente. *“Participação, por conseguinte, não é ausência, eliminação do poder, mas outra forma de poder”* (DEMO, 1988: 20). Nesse sentido, faz-se necessária a organização para conquista de espaços públicos, pois gerir “destinos” no processo de ter voz e vez é fundamento da participação.

Participação é um instrumento de autopromoção, ao mesmo tempo em que é, igualmente, a própria autopromoção. Demo (1988) destaca alguns objetivos da participação: autopromoção, realização da cidadania, implementação de regras de jogo democrático, controle do poder e da burocracia, negociação e cultura democrática.

Ao objetivarmos a autopromoção através da participação, visamos eliminar as formas assistencialistas, residuais, compensatórias e emergenciais existentes nas políticas sociais. Participar leva à realização da cidadania na medida em que esta se faz quando uma sociedade se organiza sob a forma de direitos e deveres majoritariamente reconhecidos. Outro interesse da participação é o controle do poder, sendo este para a democracia um fenômeno básico. O controle do poder deve ser feito substancialmente pela base, consagrado pela participação dos cidadãos na construção dos “destinos” da *coisa pública*.

Participação também é exercício democrático, porque através dela aprendemos a eleger, a estabelecer rodízio no poder, a exigir prestação de contas, a desburocratizar. Aprendemos ainda que participar é tarefa complexa e árdua, quando buscamos formar autênticos representantes da comunidade (DEMO, 1988: 71). Entretanto, consoante o autor, boa parte da população não tem consciência disso, pois apenas de vez em quando é chamada a comparecer às urnas para votar, a se fazer presente em certas “agitações políticas”, as eleições. *“A população entra em cena como matéria de manipulação eleitoral, é massacrada por assistencialismos gritantes e conduzida às urnas da forma mais tutelada possível* (DEMO, 1988: 71).

Segundo Carvalho (1995), o processo de democratização por que passa o Brasil traz à cena novos atores sociais e coloca em discussão novos olhares sobre a relação Estado-sociedade, o que acaba por requalificar a forma de participação da

sociedade civil, na medida em que se refere agora à diversidade de interesses e projetos colocados na arena societal e não mais se atrela somente aos setores excluídos “pelo sistema”. A nova forma de participação, construída a partir do final dos anos 1980, para Carvalho (1995), é entendida como participação social, pois pretende dar conta das relações entre os diversos segmentos sociais e o Estado, ganhando assim o *status* de um modelo geral/ideal de relação Estado-sociedade.

O novo modelo de participação, a *participação social*, apresenta uma tendência à institucionalização, ou seja, processa-se a inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado de estruturas de representação direta da sociedade, as quais apresentam algum nível de responsabilidades de governo (CARVALHO, 1995).

A participação institucionalizada foi introduzida a partir do processo de redemocratização da sociedade brasileira nos anos 1980, com a aprovação da Constituição Federal de 1988 e depois por meio de leis federais específicas, conforme cada área da política: saúde, assistência social, criança e adolescentes, educação, idoso etc. Entretanto, *“a relação da sociedade com o Estado, na construção da cidadania ativa, não é uma relação tranqüila. Ao contrário, é tensa e conflituosa, mas é exatamente este tipo de relação que alimenta a cidadania ativa”* (OLIVEIRA, 2003: 88). Corroborando essas idéias, Carvalho (1995) explica que o processo de participação social implica na busca por superar um certo maniqueísmo quando se pensa nas relações Estado-sociedade, onde o primeiro apareceria como ruim, um mal, e o último, representando o povo, como um conjunto bom e “puro” dessa relação.

A área da Saúde foi uma das primeiras a estabelecer a garantia de participação cidadã na fiscalização e proposição de políticas públicas, através da Lei Federal Nº 8.142/90, conhecida como Sistema Único de Saúde – SUS, criando diversas esferas e espaços de participação da sociedade, nos três níveis de Governo (federal, estadual e municipal), que são os conselhos e as conferências de saúde.

Como ressaltamos anteriormente, o segmento Criança e Adolescente também foi contemplado com ações de fortalecimento da sociedade civil, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, em 1990. Estabeleceram-se os conselhos de direitos, também nos diferentes níveis de Governo, e os conselhos tutelares. Assim, a participação social parte-se do pressuposto que há o reconhecimento recíproco por parte do Estado e da sociedade como interlocutores

legítimos e com um mínimo de eficácia dialógica (CARVALHO, 1995). Entretanto, o autor adverte que o estabelecimento de formas institucionais de participação, mesmo com seu pluralismo, não instaura *magicamente* a igualdades de oportunidades de acesso ao poder e nem elimina as desigualdades entre os diversos segmentos sociais imersos na relação Estado-sociedade.

Outra perspectiva de pensar a participação é relacionando-a à política, ou seja, discutindo sobre a chamada *participação política*. O fenômeno da participação política, isto é, expressão de cidadãos ou de sujeitos sociais coletivos (organizações sociais da sociedade civil) na cena pública brasileira, como o conhecemos atualmente é novo, pois remonta aos anos 1980. No Brasil, tradicionalmente, estiveram envolvidas nas questões políticas, econômicas e sociais as elites, alguns grupos abastados da sociedade, estando o povo afastado dessas decisões. Segundo Teixeira (2002), as décadas de 1970 e 1980 representam, em muitos países da Europa e América Latina, a construção de uma sociedade civil formada por uma rede de associações, movimentos, grupos e instituições, que, articulada com setores liberais e lideranças empresariais, participa ativamente do processo de redemocratização desses países.

Apesar da histórica ausência da participação política dos cidadãos nos processos decisórios de nosso país, no contexto contemporâneo podemos encontrar uma “cultura política participativa”, ou seja, identificamos novos hábitos e comportamentos políticos de cidadania, sendo que a população se sente cada vez mais sujeito das decisões políticas, especialmente as locais. Para Oliveira (2003), a sociedade civil brasileira reconstruiu o sentido da participação política, ultrapassando o simples ato de votar na época de eleição e atuando através dos movimentos sociais, através da participação em redes, fóruns e articulações com outras instituições sociais. A mesma contribuiu no repensar da noção de cidadania, onde o indivíduo surge como sujeito ativo do processo de construção da sociedade, por sua intensa participação no Estado, inclusive nas administrações públicas locais.

De acordo com Sani (apud BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO (org.), 1991), na terminologia corrente da Ciência Política, a expressão *participação política* é geralmente usada para designar certas atividades: o ato de votar, a militância num partido político, a participação em manifestações ou comício, a contribuição para alguma agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, o apoio a

determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral etc. Entretanto, o termo *participação* serve também para diferentes interpretações, “já que se pode participar, ou tomar parte nalguma coisa, de modo bem diferente, desde a condição de simples espectador, mais ou menos marginal, à protagonista de destaque” (SANI apud BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO (org.), 1991: 1).

Na participação política, podemos distinguir três formas ou níveis: presença, ativação e participação, propriamente dita. A primeira forma, designada com o termo *presença*, é a forma mais marginal e menos intensa, tratando-se de comportamentos passivos ou receptivos, onde os indivíduos apenas estão presentes em atividades políticas, sem manifestarem necessariamente qualquer opinião.

Na segunda, nomeada com o termo *ativação*, o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, uma série de atividades que lhe foram confiadas por delegação permanente ou de vez em quando. Acontece quando um sujeito se envolve em campanhas eleitorais ou quando se participa de manifestações de protesto;

O último nível, a *participação*, em seu sentido restrito, relaciona-se com situações onde o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política. Na maioria dos casos, a contribuição em decisões políticas é feita indiretamente, expressando-se através da escolha de pessoal dirigente, ou seja, pessoas investidas de poder por certo período de tempo para analisar e tomar decisões que vinculem toda a sociedade (SANI apud BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO (org.), 1991: 2).

Dallari (1984) resgata a participação política como direito fundamental de todos os indivíduos, afirmando sua presença na Declaração Universal dos Direitos Humanos, pois todo ser humano tem direito de tomar parte no governo de seu país e que a vontade do povo será a base da autoridade do governo. Além de direito fundamental, o autor defende que participar politicamente significa também um dever, na medida em que a participação não depende da vontade individual, pois mesmo aqueles indivíduos que não tomam qualquer atitude são utilizados pelos grupos mais ativos, onde o silêncio e a passividade são tomados como sinais de aceitação das decisões dos grupos dominantes. Para ele, “o direito e o dever de participação política são duas faces da mesma realidade: a natureza associativa do ser humano” (DALLARI, 1985).

No que se refere ao direito à participação, a Constituição Federal de 1988 garante que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto secreto e direto, em igualdade de condições para todos os brasileiros, através de instrumentos como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (Art. 14 – CF 1988) (BRASIL, 2002). Além disso, a Carta Magna assegura o direito à livre associação e reunião, assim como a criação de cooperativas, através da instituição dos direitos e deveres individuais e coletivos (Art. 5º - CF 88), sendo vetada a interferência do Estado no funcionamento desses agrupamentos.

Mesmo que a forma mais “tradicional” na realidade brasileira seja a participação através do voto, na consolidação da democracia representativa, podemos visualizar outros contextos onde o ideal participativo se faz presente. Existem algumas formas de participação política, que se estendem para além do voto em circunstâncias eleitorais, a saber: participação individual, participação coletiva, participação eventual, participação organizada, participação através da conscientização e/ou da organização, exercício de uma função pública, participação em movimentos, reuniões e associações etc (DALLARI, 1985).

Por outro lado, Teixeira (2002), ao refletir sobre os contornos da sociedade brasileira, ressalta a importância da *participação cidadã*, para indicar processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que seus papéis se redefinem em função do fortalecimento dessa sociedade civil, mediante atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. A participação cidadã implica o controle social do Estado e do mercado, segundo orientações estabelecidas e negociadas nos espaços públicos de discussão pelos diversos atores envolvidos no processo.

A participação cidadã não nega o sistema de representação, todavia busca aperfeiçoá-lo, exigindo responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e a transparência nas decisões, o que torna mais claros outros instrumentos de participação, tais como o plebiscito, referendo e a iniciativa popular de projeto de lei. Nesse entendimento de participação, ela se estende para além da relação com o Estado, pois engloba articulação também com o mercado, visando alcançar parâmetros de atuação compatíveis com interesses consensuados pelo conjunto de sujeitos sociais (TEIXEIRA, 2002).

2.1.3 Sociedade civil: organizar para participar da gestão pública.

A partir dos anos 1980, como destacado anteriormente, uma importante novidade na realidade brasileira é construída: o controle do Estado seja feito pela sociedade através de sua participação organizada, presença e ação coletiva de seus diversos atores sociais. Desse modo, a participação social se institucionaliza na esteira do processo de redemocratização do país, buscando transformar as relações entre sociedade e Estado, marcadamente autoritárias e excludentes. *“A idéia de controle social é aqui marcada por um duplo viés: a dura realidade brasileira da exclusão social e o caráter secularmente clientelista e privatizado do Estado brasileiro”* (CARVALHO, 1995: 28). Nesse cenário, destaca-se a participação da sociedade civil como um processo fundamental na transformação social do país.

Todavia, consoante Oliveira (2003), não podemos simplesmente considerar que o controle social realizado pela sociedade civil através de sua inserção nas diversas instâncias de participação institucionalizada seja apenas uma operação técnica de apuração de irregularidades ou mesmo indício de fraudes do poder público. *“Controle social significa, pois, ação que tem por finalidade fiscalizar, monitorar e acompanhar a prática do poder público, através de mecanismos legais formais e informais com a participação de sujeitos sociais”* (OLIVEIRA, 2003: 72).

Assim, através do controle social, os sujeitos sociais podem potencializar a participação, por meio das ações da sociedade civil organizada, conferindo-lhe um caráter político de transformação social, na busca pelo rompimento com a cultura política tradicional, marcada pelo caráter clientelista na relação entre Estado e sociedade.

O clientelismo não é uma prática exclusiva do Estado Brasileiro. A historiografia do mundo ibérico revela que o Direito Positivo, em Portugal, submetia-se a uma teologia da graça e da caridade. As relações sociais se estabeleciam através desse fundamento moral, orientando reis e senhores no cumprimento das obrigações paternas em relação aos seus súditos, sendo que estes correspondiam pelo amor e fidelidade pessoal (OLIVEIRA, 2003: 94).

A área social destaca-se no contexto da cultura política clientelista, pois observa-se a manipulação do favor assistencialista e do empreguismo como moeda

política. Essa área é ponto tradicional de confluência das pressões clientelistas, que distorcem os seus padrões de alocação de recursos humanos e financeiros. Conforme Martins apud Oliveira (2003), o clientelismo é uma relação de troca de favores políticos por benefícios econômicos. Nesse contexto, os direitos sociais e políticos se reduzem ao favor e é dessa relação pautada no favor que se nutre a cultura política clientelista. É envolta e fazendo parte dessa cultura que a sociedade civil pode encontrar possibilidades de superação e de transformação social.

Salientamos que, diante da importância representada pela participação da sociedade civil na realidade brasileira do século XXI, faz-se necessário discutirmos um pouco sobre seu(s) significado(s) e reflexões a que nos remete.

Nos dias atuais, é comum aparecer nas falas de pessoas envolvidas com questões sociais e políticas brasileiras a idéia de “sociedade civil” como algo diferente e oposto ao Estado, reforçando a aparente dicotomia entre Estado e Sociedade Civil. Entretanto, se revirmos a construção do pensamento político dos últimos séculos, a expressão *sociedade civil* ganhou vários significados, desde a acepção atribuída por filósofos jusnaturalistas, passando por pensadores como Rousseau, Hegel, Marx e Gramsci.

Bobbio (1991 e 1987) assegura que o significado original, corrente na doutrina política tradicional, e, em participar, na doutrina jusnaturalista, de *sociedade civil* (*societas civilis*) opõe-se a idéia de “sociedade natural”, apresentando-se como sinônimo de “sociedade política” e, portanto, de Estado. O ideário jusnaturalista apresenta a origem do Estado ou sociedade civil, estando seu nascimento vinculado por contraste a um estado primitivo da humanidade, em que as pessoas viviam sem leis, a não ser as leis naturais. Esse seria o Estado natural, defendido por essa corrente de pensamento, representado por Hobbes, seu criador, Locke, Kant e seus seguidores. O Estado ou sociedade civil nasce com a instituição de um poder comum que é capaz de garantir aos indivíduos alguns bens fundamentais como a paz, a liberdade, a propriedade e a segurança, bens que, no Estado natural, encontram-se ameaçados pela explosão de conflitos.

Rousseau (apud BOBBIO, 1991), em *Discurso sobre a origem da desigualdade*, usa o termo *sociedade civil* não no sentido de sociedade política, mas no sentido exclusivo de *sociedade civilizada*, sendo essa expressa com conotação negativa. A sociedade civil descrita por Rousseau é, em algumas passagens da referida obra,

como um estado em que reinam as usurpações dos ricos, o banditismo dos pobres e as paixões exacerbadas de todos, gerando um estado de “guerra permanente”. Assim, a sociedade civil de Rousseau é a sociedade civilizada, mas ainda não se tornou sociedade política. Esta apenas nascerá com o contrato social, será uma recuperação do estado de natureza e uma superação da sociedade civil.

Hegel (apud BOBBIO, 1991), por sua vez, em *Lineamentos de filosofia do direito*, ao apresentar a questão da eticidade, distingui-a em três momentos: família, sociedade civil e Estado. Nesse contexto, a sociedade civil não é Estado nem família, e sim um momento entre os dois. “*A sociedade civil não é mais a família, que é uma sociedade natural e a forma primordial da eticidade, mas também não é ainda Estado, que é a forma mais ampla de eticidade*” (BOBBIO, 1991). A sociedade civil coloca-se entre a forma primitiva (família) e a forma definitiva do espírito objetivo (Estado) e representa para esse autor o momento no qual a unidade familiar se dissolve nas classes sociais, através do surgimento de relações econômicas antagônicas, geradas pela urgência dos seres humanos em satisfazer suas necessidades mediante o trabalho. Falta à sociedade civil para ser o Estado é a organicidade, marcante nesse último momento do espírito objetivo.

Marx (apud BOBBIO, 1991) equivale sociedade civil à sociedade burguesa, ao considerar que é a sociedade civil se diferenciou do Estado porque se emancipou deste e criou indivíduos independentes, os quais se proclamam libertos e iguais perante o Estado. A sociedade civil em Marx é espaço das relações econômicas, por conseguinte o autor compreende que ela é a sociedade burguesa, reino das relações econômicas, “*a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política*” (BOBBIO, 1991).

Na tentativa de compreender sociedade civil em Gramsci, é importante resgatar que o referido autor construiu uma ampliação do conceito de Estado em Marx e Engels, ao desenvolvê-lo através do acréscimo de novas determinações. Gramsci, ao examinar a superestrutura, distinguiu duas esferas em seu interior: “a sociedade política” e a “sociedade civil”. Em conjunto as duas esferas formam o Estado no sentido amplo, “sociedade política” mais “sociedade civil”, isto é, “hegemonia escudada pela coerção”.

Com a expressão “sociedade política”, o autor fala do conjunto de aparelhos através dos quais a classe dominante detém e exerce o monopólio legal ou de fato da violência. São os aparelhos coercitivos do Estado, encarnados nos grupos burocrático-executivos ligados às forças armadas e policiais e à imposição das leis (COUTINHO, 1994). A ampliação do conceito de Estado acontece quando Gramsci diz como compreende sociedade civil.

Já Gramsci, em *Cadernos do cárcere*, diferencia Estado, num sentido estrito, de sociedade civil. Essa caracterizada como sendo um conjunto de organismos privados, pertencendo, diferentemente de Marx, ao campo da superestrutura. O Estado, conhecido também por sociedade política, corresponde à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e ao do domínio direto ou de comando que se expressa no Estado ou no governo jurídico. Para Gramsci, sociedade civil compreende todo o complexo de relações ideológico-culturais e não o complexo de relações econômicas com em Marx (apud BOBBIO, 1991).

Gramsci afirma que se toda forma de domínio durável se apóia em força e consenso, todo regime político precisa não apenas de um aparelho coativo (Estado em sentido estrito e tradicional), mas também de instituições que objetivem a transmissão de valores dominantes, tais como os meios de comunicação, a escola, a igreja, além das organizações profissionais, as instituições de caráter científico e artístico. Assim, sociedade civil em Gramsci refere-se ao momento de elaboração das ideologias, das técnicas de consenso e de valores simbólicos (BOBBIO, 1991 e COUTINHO, 1994).

De acordo com Portelli (1977), em sua obra *Gramsci e o bloco histórico*, a sociedade civil em Gramsci pode ser considerada sob três aspectos: 1) como ideologia da classe dirigente, abrangendo todos os ramos da ideologia (arte, ciência etc); 2) como concepção de mundo, difundida em todas as camadas sociais para vinculá-las à classe dirigente, o que inclui filosofia, religião, senso comum, folclore; e 3) como direção ideológica da sociedade, articulando-se em três níveis essenciais: a ideologia propriamente dita, a “estrutura ideológica” (as organizações que as criam e as difundem) e o “material” ideológico (instrumentos técnicos de difusão de ideologia, exemplo: sistema escolar, *mass media*, bibliotecas etc).

Apesar dessas possibilidades de interpretação da expressão “sociedade civil”, Bobbio (1991) defende que o mais comum na linguagem política atual é o genericamente marxista. Na contraposição Estado e Sociedade civil, compreende-se por sociedade civil a esfera de relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as relações estatais. Logo, sociedade civil expressa o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem que resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os; *“a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impelem à conquista do poder político”* (BOBBIO, 1991). A sociedade civil é o campo das relações do poder de fato e o Estado do poder legítimo, estando ambas em contínuo relacionamento.

Retornando à idéia de participação cidadã apresentada por Teixeira (2002) no item anterior desse capítulo, a sociedade civil aparece como espaço por excelência e a base social para o exercício dessa participação. Costa (apud TEIXEIRA, 2002) revela que no debate atual existem duas grandes vertentes para compreensão da sociedade civil: a *enfática* e a *moderada*. A primeira vertente, representada por teóricos comunitaristas, concebe a sociedade civil como uma rede de associações autônomas, com interesses comuns, que devem exercer controle sobre o Estado, utilizando ou não meios institucionais. Para a vertente moderada, ela seria constituída por cidadãos e instituições dotadas de virtudes cívicas.

Demo (1988), por seu turno, salienta a importância da organização da sociedade civil como um dos canais bastante profícuos de participação. Nesse sentido, a organização da sociedade civil representa a capacidade histórica de a sociedade assumir formas conscientes e políticas de organização, apresentando consciência de seus interesses. Os interesses sociais podem ser visualizados a partir de diversas categorias, tais como grupos de jovens, de mães, de idosos, de deficientes; como associações de trabalhadores, de profissionais liberais, de empresários etc.

Não há dicotomia entre Estado e sociedade civil, o que existe são as relações entre ambos, um se construindo a partir e na interface com o outro. O Estado é um lugar estratégico, não marcado apenas com o âmbito do poder e do abuso por parte

da classe dominante. Expressa também igualmente a possibilidade de administrar a equalização de oportunidades, através de sua característica pública. Por seu modo, a sociedade civil não é uma entidade contrária ao Estado. De maneira geral, ela apenas representa a massa dos desiguais e dos desorganizados que não conseguem controlar o Estado (DEMO, 1988).

Ao expor sobre a relação Estado-Sociedade, o autor em destaque afirma a existência de luta, de confronto de interesses, marcante nesse conjunto dialético. *Entre Estado e sociedade deve existir um confronto de tipo dialético, no contexto da unidade de contrários. Unidade de contrários quer dizer que os dois lados se necessitam, mas igualmente se repelem, no que formam um todo dinâmico* (DEMO, 1988: 31). Exemplificando possibilidades de organização da sociedade civil, ele aponta para experiências importantes como os sindicatos e os partidos políticos no contexto de luta social e política contemporânea.

Considero fundamental destacar ainda algumas contribuições da autora Evelina Dagnino à reflexão sobre o tema em estudo, as quais foram apresentadas em *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil* (DAGNINO (org.), 2002)¹¹, por se tratar de material rico e valioso na discussão sobre sociedade civil e sua relação com o Estado no contexto social e político brasileiro¹².

No final da década de 1980, ocorre uma transformação no padrão relacional Estado-Sociedade civil, pois o antagonismo, o confronto e a oposição declarados, marca das relações no período de resistência à ditadura militar, perdem, de certa forma, espaço para uma postura de negociação, apostando na possibilidade de ação conjunta, expressa enfaticamente na idéia de “participação da sociedade civil” (DAGNINO, 2002).

A partir da pesquisa supra citada, ocorre uma percepção do processo brasileiro de construção democrática como algo não linear, contraditório e fragmentado, além

¹¹ Essa obra apresenta os resultados do projeto de pesquisa “Sociedade civil e espaços públicos no Brasil”, realizado em 1999 e 2000, como parte de um projeto internacional, intitulado *Civil Society and Governance*, desenvolvido em 22 países, coordenado pelo *Institute of Development Studies – IDS*, da Universidade de Sussex, na Inglaterra, e financiado pela Fundação Ford. No Brasil, foram estudadas 06 (seis) experiências, através de estudos de caso, possibilitando uma avaliação sobre a realidade recente de construção de espaços públicos de vários tipos, tais como orçamento participativo, conselhos de direitos, conselhos gestores, organizações não-governamentais - ONGs, movimentos sociais e fóruns temáticos.

¹² Para maiores aprofundamentos no pensamento social e político de autora ver DAGNINO (2004) e DAGNINO (org.) (2004).

de apresentar viés heterogêneo e múltiplo, por envolver diversos determinantes e atores em seu desenvolvimento. Além do próprio Estado, a sociedade civil inclui uma diversidade de sujeitos e interesses sociais, como vários tipos de associações e movimentos sociais (de sem-terras, de mulheres, de jovens, de negros, associações de bairro, movimentos populares de moradia, de ambientalistas), conselhos gestores e de direitos, partidos políticos, universidades, Igrejas etc, alguns mais, outros menos, organizados e/ou formalizados.

Ao refletir sobre a natureza das relações entre Estado e Sociedade Civil, chegou-se a considerar que as interfaces entre ambos são sempre tensas e permeadas por conflitos, sedo maiores ou menores de acordo com o quanto deve ser compartilhado entre as partes envolvidas, o que aponta para divergências de projetos políticos nas duas esferas em questão. Nesse sentido, revela-se a centralidade da discussão sobre o compartilhamento do poder, na medida em que é o foco mais generalizado de conflito, pois aparece clara a resistência dos Executivos em dividir seu exclusivo poder de decisão e a insistência de setores da sociedade civil em participar efetivamente dos espaços públicos de maneira decisória e não apenas consultiva (DAGNINO, 2002).

Sobre a possibilidade de atuação conjunta entre sociedade civil e as instâncias do Estado, e em especial voltando seu olhar para o fenômeno da proliferação de ONGs no país, Dagnino (2002) argumenta que surge uma complementaridade instrumental entre os objetivos do Estado e da Sociedade civil, o que ela chama de *confluência perversa*. Significa compreender que a questão da participação da sociedade civil serviu também de estratégia para o Estado, de cunho neoliberal, a partir do fim dos anos 1980 e década de 1990, pois contribuiu para consolidar o encolhimento do Estado em relação às responsabilidades sociais com as políticas públicas. Desse modo, a “bandeira da participação” erguida nesse período responde tanto às necessidades da sociedade em participar da gestão da *coisa pública*, exercendo efetivamente controle social, mas também serve para implementação do ajuste neoliberal no país.

Outra importante contribuição das reflexões da autora (2002) se refere à dimensão educativa e de impacto cultural positivo dessas novas relações sociais em curso no Brasil. Assim, a própria existência de espaços públicos de participação da sociedade civil vai de encontro às concepções elitistas de democracia, pautadas na

tecnocracia e no autoritarismo. Por outro lado, a convivência de projetos políticos distintos contribui para amadurecer nossa democracia, pois força o encontro com o outro, também portador de direitos, e assume a existência e a legitimidade do conflito, com possibilidades de transformação da ordem societal vigente. Nessa perspectiva, esses espaços públicos têm servido de canais de expressão, de defesa e de reivindicação de direitos das pessoas historicamente excluídas da cidadania real, assim como bem expressa a criação e a implementação dos conselhos tutelares no Brasil.

2.2 Conselhos Tutelares: um novo sujeito na luta pela garantia de direitos de crianças e adolescentes.

O Conselho Tutelar constitui uma inovação institucional trazida pelo ECA, pois coloca a sociedade em papel de fiscalização do cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes. Vejamos sua definição no ECA: “*Art. 131 – O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei*” (BRASIL, Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, 2004: 51).

Desse modo, é órgão permanente, autônomo e não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos estabelecidos pelo ECA, quer a efetivação desses direitos dependa da família, do Estado, da sociedade de modo geral ou mesmo da própria criança ou adolescente (Art.98, ECA).

O Conselho Tutelar é um órgão *permanente* porque, após ser criado, não pode ser desativado. Há apenas a renovação de seus membros a cada três anos. É uma instituição *autônoma*, pois não necessita de ordem judicial para aplicar medidas de proteção (ECA, art. 101, I-VII), exercendo sua função com independência, “*mas sob a fiscalização do Conselho Municipal, da autoridade judiciária, do Ministério Público e das entidades civis que trabalham com a população infanto-juvenil*” (LIBERARTI, 2000: 113). Consoante Soares (apud CURY (coord.), 2003), ser autônomo significa liberdade e independência na atuação funcional, não podendo suas decisões ficar

submetidas a escalas hierárquicas. A revisão judicial (prevista no art. 137) não viola essa autonomia, pois é de caráter jurisdicional e não administrativo.

Por fim, é um órgão *não jurisdicional* porque não pode fazer cumprir suas determinações legais ou punir quem as infrinja, contudo, pode encaminhar ao Ministério Público notícias de determinações não cumpridas.

Jessé Soares (apud CURY (coord.), 2003) defende que o CT não é apenas uma experiência, contudo é uma imposição constitucional decorrente da forma de associação política adotada no Brasil, a democracia participativa e não mais meramente apenas a democracia representativa, pois garante a participação direta da sociedade.

Konsen (2000) destaca que, apesar da aparente singeleza do texto, percebe-se a real profundidade e significado da ruptura estrutural, filosófica e jurídica produzida pelo dispositivo se comparado aos outros organismos oficiais para atendimento de demandas para a garantia de direitos de crianças e adolescentes.

Desde o Código de Menores de 1927, tornou-se tradicional no Brasil atribuir funções judiciais, administrativas, assistenciais e legislativas ao juiz de Menores. Entretanto, consoante Costa (2002), percebeu-se, desde “cedo”, a necessidade da participação da comunidade nas funções assistenciais. Assim, o primeiro código previa a criação do Conselho de Assistência e Proteção a Menores, com atribuições apenas auxiliares ao juiz.

Mendes e Matos (2004) compreendem a instituição como um órgão *sui generis*, por não se enquadrar nos moldes tradicionais, não sendo nem órgão estatal nem movimento social propriamente dito, porque “*nem se constitui totalmente um órgão público (entendido como governamental) nem configura um órgão do movimento social. O conselho representa antes a síntese dessas dimensões*” (MENDES; MATOS, 2004: 248).

Para Andrade (2000), na gênese dos conselhos tutelares está a fusão de propostas progressistas e conservadoras, fazendo transparecer, assim, no papel da instituição, tanto objetivos de eliminação das desigualdades quanto a regulação e o controle da conduta dos indivíduos. O Conselho tutelar aparece com uma função de defender, de assistir. Mesmo não sendo o único espaço de controle das populações, é o único que traz a característica de ser lateral à justiça, porque possui atribuições

de garantir a execução das leis e acompanhar os sujeitos titulares dos direitos, ou seja, crianças, adolescentes e famílias que estejam sob sua tutela.

O autor acrescenta que esse órgão não se define somente como uma instância para garantir direitos, mas também passa a ser um possível mecanismo de cobrança de deveres: deveres por parte do Estado e, também, por parte dos indivíduos (ANDRADE, 2000).

Por outro lado, o procurador de Justiça de São Paulo e autor do livro *Conselho Tutelar: atribuições e subsídios para o seu funcionamento*, Paulo Afonso Garrido de Paula, considera que as funções dessa instituição estão ligadas à garantia do direito individual de crianças e adolescentes e não se relaciona com as questões coletivas e difusas deste segmento, sendo esta última atribuição dos Conselhos de Direitos. Desse modo, afirma que o Conselho Tutelar é órgão de atendimento individual e atua em função de colocar o *Joãozinho* e a *Mariazinha* dentro do sistema de garantia de direitos (VIVARTA, 2005: 45).

Todavia, o autor André Kaminski (2002), se contraponto a essa afirmação, lembra que o Conselho Tutelar definido no ECA é diferente do Conselho Tutelar que foi objeto de previsão do Projeto de Lei do Estatuto nº 5.172/90. Essa lei previa que o órgão em destaque teria por finalidade o atendimento dos direitos da criança e do adolescente e não como é delineado pelo Estatuto. Assim, ele entende que o órgão deve priorizar a prevenção e a proteção coletiva e difusa, só devendo agir quando todos os recursos para o atendimento dos direitos de crianças e adolescentes tiverem sido procurados. A instituição deve, portanto, não ser mais um órgão de atendimento e proteção, e sim de fiscalização para saber se a família, a comunidade, a sociedade e o poder público estão assegurando com prioridade a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes.

Nesse sentido, Ferreira (2002) defende que o conselho tutelar é órgão não-jurisdicional, que conjuga ação política, social e administrativa, além de sua vinculação comunitária.

Vivarta (2005) explica que o Conselho Tutelar funciona a partir de denúncias de violações de direitos previstos pelo ECA, não executando nenhum programa. Surgiu com a idéia de retirar das mãos do Judiciário funções de encaminhamento de crianças e adolescentes em situação de risco, as quais permaneciam com ele

durante a vigência do Código de Menores. Assim, o Conselho Tutelar estaria mais próximo da população que o Judiciário.

2.2.1 Quais são as atribuições do Conselho Tutelar?

Consoante o art. 136 do Estatuto, o Conselho Tutelar é responsável pelas seguintes atribuições:

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 (BRASIL, Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, 2004: 52-53).

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

freqüência 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.

2.2.2 Como se cria um Conselho Tutelar?

A implantação e implementação dos conselhos tutelares no Brasil têm início logo após a promulgação do Estatuto e, segundo Andrade (2000), dos 5.507 municípios existentes no País, já existem cerca de 1.400 municípios com seus conselhos instalados, observando a existência de pelo menos um em cada estado da Federação. Entretanto, segundo dados de 2006 do CONANDA, existem conselhos tutelares implantados em 3.011 municípios, totalizando uma abrangência de 55% dos 5491 municípios brasileiros. O CONANDA recomenda que os conselhos tutelares sejam criados de acordo com a população do município (devendo existir um para cada 200 mil habitantes), com a extensão territorial e com outros fatores locais.

De acordo com o Estatuto (art. 132), cada município, através de lei municipal, deve criar no mínimo um conselho tutelar, formado por cinco membros, os quais devem ser escolhidos pela comunidade local do município para um mandato de três anos, sendo possível uma recondução¹³ ao exercício da função de conselheiro tutelar. Daí também a grande importância e inovação da instituição: ser também um órgão de fiscalização por parte dos membros da sociedade civil que a compõe.

A Resolução nº 75 explicita ainda a íntima relação entre Poder Executivo e Conselho Tutelar, onde a lei municipal deve estabelecer local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, prevendo inclusive eventual remuneração para as pessoas que forem exercer a função (Art. 134 - ECA). 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

¹³ 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*

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).

Teoricamente, caso o município não crie o Conselho Tutelar, ele pode pagar multa estipulada pela Justiça. Nesse contexto, o Ministério Público deve encaminhar ação civil pública e a multa que for paga se reverterá em recursos para o Fundo Municipal da Infância e Adolescência. Entretanto, segundo Vivarta (2005) é o diálogo que tem predominado nas negociações para implantação e implementação dos conselhos.

Desse modo, é possível perceber a importância do papel do Ministério Público Estadual – MPE, no acompanhamento e fiscalização dos trabalhos dos conselhos e no seu efetivo funcionamento. Além de acionar os municípios para a criação do Sistema de Garantia de Direitos (em especial o Conselho de Direitos e o Tutelar), o MPE pode atuar em três outras formas: 1) fiscalizando as eleições dos conselhos tutelares; 2) garantindo a implementação de infra-estrutura mínima para o funcionamento do órgão; e 3) garantir a implementação de políticas de atendimento a crianças e adolescentes (VIVARTA, 2005: 53).

Como estratégia de criação de novos conselhos de direitos e conselhos tutelares e visando também o fortalecimento desses conselhos no país foi criado o Programa Pró-Conselho Brasil, em junho de 2004, pelo Instituto Telemig Celular, em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude (ABMP), a Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI), o Instituto Ethos, a Fundação Abrinq, o Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Nacional dos Procuradores de Justiça. Tal iniciativa tem contribuído para a consolidação desses novos espaços institucionais no Brasil.

pretendentes, submetendo-se ao mesmo processo de escolha pela sociedade, vedada qualquer outra forma de recondução” (CONANDA, Resolução nº 75, de 22 de outubro de 2001).

2.2.3 Como se faz para ser conselheiro tutelar? - candidatura e processo de escolha.

Para se candidatar a membro do Conselho Tutelar são exigidos, consoante o ECA, três requisitos: I – reconhecida idoneidade moral; II – idade superior a vinte e um anos; e III – residir no município. Segundo art. 139 do ECA, a responsabilidade pelo processo de eleição e posse dos membros desse órgão é do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA), devendo ser o processo fiscalizado pelo Ministério Público. Cabe também ao Conselho Municipal regulamentar o processo de escolha e dar-lhe ampla publicidade.

Contudo, outros critérios para candidatura podem ser criados pelos municípios e estabelecidos em lei municipal, contanto que não firam os preceitos estatutários. Ressaltamos que são impedidos de servir no mesmo conselho 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 nº 75 do CONANDA, de 22 de outubro de 2001, que dispõe sobre os parâmetros de criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares¹⁴, estabelece que a função de conselheiro, quando for subsidiada, exige dedicação exclusiva e que o pleito que escolher cinco membros para o conselho tutelar deve também escolher, no mínimo, cinco suplentes à função.

No processo de escolha, os conselheiros devem ser escolhidos por voto direto, secreto e facultativo, onde todos os cidadãos maiores de 16 (dezesesseis) anos e residentes no município podem votar (Art. 9º, Resolução nº 75 do CONANDA). O documento em análise salienta também que os conselheiros tutelares podem ter seus mandatos suspensos ou cassados, caso descumpram suas atribuições, pratiquem atos ilícitos ou conduta incompatível com a confiança outorgada pela comunidade.

2.2.4 Quais as dificuldades enfrentadas pelos conselhos tutelares?

¹⁴ Art. 1º - Parágrafo único - *“Entende-se por parâmetros os referenciais que devem nortear a criação e o funcionamento dos Conselhos Tutelares, os limites institucionais a serem cumpridos por seus membros, bem como pelo Poder Executivo Municipal, em obediência às exigências legais”* (CONANDA, Resolução nº 75, de 22 de outubro de 2001).

Muitos autores destacam a importância do pleno funcionamento dos conselhos tutelares, visto que não basta apenas criá-los. Em todo o país as experiências são diversas em relação a esta questão, alguns contam com melhores recursos outros nem tanto. Muitos conselhos enfrentam problemas infra-estruturais, tais como: ausência de espaço para atendimento da demanda, carência de recursos humanos para subsidiar o trabalho, falta transporte, telefone, computador, acesso à *internet*, etc. Além disso, muitos conselheiros não são remunerados e não trabalham em tempo integral, ficando na dependência dos horários de funcionamento das prefeituras.

Konsen (2000) apresenta as razões para a resistência em estruturar e regular o funcionamento dos conselhos tutelares nos municípios, resistências que perpassam questões como vontade política, falta de conhecimentos sobre o papel e atuação do órgão e relações de poder. Além da ausência de vontade política e do desconhecimento de como proceder nas esferas públicas e não-governamentais, fatores, em geral, considerados preponderantes para justificar a dificuldade, encontramos como outras formas de resistência: a falta de clareza de como situar o Conselho Tutelar no contexto da organização municipal; significado da autonomia do órgão e das prerrogativas dos seus agentes; como conviver com a determinação das providências que lhe são afetas sem conflitos nas esferas hierárquicas e políticas da localidade.

Por outro lado, nesse processo de conquista, Vivarta (2005) expõe que alguns conselhos, como os de Goiânia, têm sede própria, carro, motorista, recepcionista, fax e telefone. Somando-se a isso recebem salários de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais) e trabalham todos os dias de 8 às 18 horas. Alguns recebem, inclusive, “*os benefícios e as seguranças sociais do funcionalismo público municipal, como o plano de saúde e licença-maternidade*” (VIVARTA, 2005: 58), durante o mandato de três anos.

Outra problemática apresentada pelos conselhos tutelares é a dificuldade em produzir e sistematizar diagnósticos sobre a situação das crianças e adolescentes atendidos, o que prejudica especialmente uma de suas atribuições, a de assessoria ao Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (Art. 136, ECA).

2.2.5 O que é o Sistema de Informações para a Infância e Adolescência – SIPIA?

Para Mendes e Matos (2004), visando à elaboração desses diagnósticos, foi criado o Sistema de Informações para a Infância e Adolescência – SIPIA, em 1991, pelo extinto Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência – CBIA.

Esse sistema nacional de registro de informações, gerenciado pelo Ministério da Justiça funciona a partir da instalação e alimentação dos dados das demandas atendidas pelos próprios conselhos tutelares, sendo os conselheiros os responsáveis pela inserção dos dados. O SIPIA foi criado para subsidiar e orientar os governos na tomada de decisões em relação às políticas públicas voltadas para este segmento. O referido sistema possui quatro módulos: o primeiro registra as violações de direitos; o segundo guarda os dados dos adolescentes em conflito com a lei que estão cumprindo medidas sócio-educativas e das instituições que aplicam essas medidas; o terceiro recolhe e fornece informações sobre as condições para a adoção; o quarto registra endereço e telefone dos Conselhos Tutelares e dos Conselhos Municipais e Estaduais de Direitos de todo o país (VIVARTA, 2005).

Segundo estudo do programa Prefeito Amigo da Criança, da Fundação Abrinq, cerca de 80% dos conselhos tutelares pesquisados não acessam ou utilizam os dados do SIPIA. MENDES e MATOS (2004) salientam que o SIPIA não é realidade em todos os conselhos do país porque sua instalação depende de uma infraestrutura que a maioria dos conselhos não dispõe. Vivarta (2005) acrescenta que, muitas vezes, os conselheiros não estão capacitados para o preenchimento do sistema e, quando estão, não reconhecem sua importância e não alimentam o sistema.

Diante do exposto neste item, consideramos que o Conselho Tutelar surge no contexto do ECA como uma instituição de grande valor e importância para cidadania de crianças e adolescentes, na medida em que é responsável pela viabilização e garantia dos direitos infanto-juvenis. Além disso, apresenta-se, ao mesmo tempo, como um instrumento de democracia participativa e representativa, porque é

constituído por membros da sociedade civil os quais são eleitos para o exercício dessa função considerada de relevância pública. É nessa perspectiva de ser um instrumento de participação da sociedade civil que compreendemos o trabalho e atuação dos conselhos tutelares.

CAPÍTULO 3 - CONSELHOS TUTELARES DE FORTALEZA / CEARÁ: INSTITUIÇÃO EM CONSTRUÇÃO

3.1 Criação e implantação dos conselhos tutelares em Fortaleza: caminhos na conquista da cidadania de crianças e adolescentes.

3.1.1 Criação dos conselhos tutelares e alguns parâmetros reguladores.

No que se refere à implantação dos conselhos tutelares em Fortaleza, considerando-se a dimensão territorial do Município, o elevado número de habitantes, especialmente na periferia, e a crescente demanda existente no município pela efetivação de direitos na área de criança e do adolescente, observou-se não ser suficiente a existência de apenas um conselho tutelar. Logo, até o momento, foram criados 06 (seis) conselhos, seguindo a divisão administrativa do município de Fortaleza por Secretaria Executiva Regional, que define as 06 (seis)

regiões administrativas e os bairros pertencentes a cada uma delas (ver Anexos 4 e 5).

O primeiro Conselho Tutelar de Fortaleza foi criado através da Lei Municipal Nº. 7.526, de 12 de maio de 1994 e o segundo, pelo Decreto Nº. 10.465-A, de 21 de janeiro de 1999. A Resolução do COMDICA nº. 31, de 2000, dispõe sobre a criação do terceiro conselho tutelar, e o Decreto Nº 10.989, de 02 de julho de 2001, cria o quarto CT de Fortaleza¹⁵.

No município de Fortaleza ficou instituído, consoante a Lei nº. 8801, de 16 de dezembro de 2003, o dia 12 de outubro de cada ano como o Dia Municipal do Conselheiro Tutelar. No Estado do Ceará, o dia 18 de novembro de cada ano foi instituído, no Estado, o Dia do Conselheiro Tutelar, de acordo com a Lei Estadual nº. 13.598, de 10 de junho de 2005.

Os dois instrumentos legais principais que regem a criação, organização e funcionamento dos conselhos tutelares em Fortaleza são: 1) a Lei Municipal nº. 7.526, de 12 de maio de 1994 e 2) a Lei Municipal Nº. 8775, de 09 de outubro de 2003, sendo que essa última propõe algumas alterações à primeira.

A Lei Municipal nº. 7.526, de 12 de maio de 1994, cria o primeiro CT de Fortaleza e ainda abre a possibilidade de criação de outros CTs: *“Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a criar novos conselhos Tutelares ou redefinir área de atuação do Conselho ou Conselhos já instalados , ouvido o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente”*. Estabelece que o CT será composto de 05 (cinco) membros, escolhidos pelo voto facultativo dos cidadãos da comunidade de Fortaleza, para um mandato de 03 (três) anos, ratificando o que já fora explicitado no ECA.

Afirma que o trabalho do Conselheiro Tutelar será remunerado, sendo serviço público relevante com dedicação exclusiva, com carga horária diária de 8 (oito) horas¹⁶. Os conselheiros percebem, a título de pró-labore, uma gratificação equivalente ao nível de Direção e Assessoramento Superior – DAS 1, correspondendo a cerca de R\$ 1.200,00 (hum mil e duzentos reais).

¹⁵ Infelizmente, através da análise dos documentos do COMDICA, não foi possível identificarmos os decretos e/ou resoluções de criação dos demais CTs.

¹⁶ A Lei Municipal Nº. 8775, de 2003, altera a lei anterior e estabelece que o CT funcione em 2 (dois) turnos, em uma jornada de 8 (oito) horas diárias, e em regime de plantão.

O art. 8º da Lei Municipal nº. 7.526 estabelece em que situações 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.

A Lei 8.775/2003 orienta ainda como deverão proceder os conselheiros tutelares no exercício de sua função na instituição:

Art. 3º - Os Conselhos Tutelares deverão tomar ciência da prática de fatos que resultem em ameaças ou violações de direitos da criança e do adolescente, ou na prática de ato infracional por criança, por qualquer meio não proibido por lei, reduzindo a termo a notificação, iniciando-se assim o procedimento administrativo de apuração das situações de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente.

1º parágrafo – Durante o procedimento de que trata o *caput* deste artigo, os Conselhos Tutelares deverão representar ao Ministério Público para efeito das ações judiciais de suspensão ou destituição do poder familiar ou de afastamento do agressor da moradia comum, quando reconhecida a necessidade de proteger a criança e o adolescentes em relação a abusos sexuais, maus-tratos, explorações ou qualquer outra violação de direitos praticadas por pais ou responsável legal.

2º parágrafo – Quando o fato notificado se constituir infração administrativa ou crime, tendo como vítimas criança ou adolescente, os Conselhos Tutelares apurarão e encaminharão relatório ao representante do Ministério Público, para as providências que aquela autoridade julgar cabíveis.

3º parágrafo – Quando o fato se constituir em ato infracional atribuído a adolescente, os Conselhos Tutelares também suspenderão suas apurações e encaminharão relatório à autoridade policial competente, para as devidas apurações na forma da Lei Federal n.8.069/90, com cópia para o Ministério Público.

4º parágrafo – Na hipótese de o Conselho Tutelar constatar que a análise da matéria denunciada não é de sua atribuição, mas da competência do Poder Judiciário, deverão suspender suas apurações e encaminhar relatório ao Juiz da Infância e da Juventude, para as providências cabíveis.

5º parágrafo – Quando o fato se enquadrar na hipótese do art. 220, parágrafo 3º, inciso II, da Constituição Federal, por provocação de quem tenha legitimidade e em nome dessa pessoa, o Conselho Tutelar deverá representar às autoridades competentes, especialmente ao Juiz da Infância

e da Juventude, contra as violações dos direitos ali previstos, para que se proceda na forma da Lei Federal n. 8.069/90.

6º parágrafo – Reconhecendo que se trata de situação prevista como de sua atribuição, os Conselhos Tutelares decidirão pela aplicação das medidas necessárias, previstas em lei (BRASIL, Fortaleza, Lei Municipal n. 8.775, de 09 de outubro de 2003).

Além disso, é garantido na Lei Orçamentária Municipal previsão de recursos a serem destinados às necessidades dos conselhos tutelares. De acordo com a Lei Municipal Nº. 8.775, os CTs ficam vinculados administrativamente às Secretarias Executivas Regionais (SERs), as quais devem assegurar condições ao adequado funcionamento dos conselhos tutelares, incluindo local de trabalho com atendimento seguro e privativo, bem como equipamentos, material e pessoal indispensáveis ao apoio administrativo.

Nesse sentido, a previsão orçamentária municipal do ano de 2006, destinado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza para manutenção dos CTs é de R\$ 684.079,00 (seiscentos e oitenta e quatro mil e setenta e nove reais), recurso esse alocado em cada uma das SERs, no orçamento da seguridade social (Política de Assistência Social), conforme quadro demonstrativo abaixo:

SER	CT	Previsão orçamentária para 2006 (EM R\$)
I	I	136.800,00
II	II	79.000,00
III	III	136.800,00
IV	IV	136.800,00
V	V	136.800,00
VI	VI	136.800,00
Total		684.079,00

3.1.2 Como posso ser conselheiro tutelar em Fortaleza? - sobre candidatura e processo de escolha.

3.1.2.1 Responsabilidade na realização do processo de escolha dos conselheiros tutelares de Fortaleza.

Segundo art. 139 do ECA, a responsabilidade pelo processo de eleição e posse dos membros desse órgão é do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA), devendo ser o processo fiscalizado pelo Ministério Público. Cabe também ao Conselho Municipal regulamentar o processo de escolha e dar-lhe ampla publicidade.

A Lei Municipal nº. 7.526/1994 reafirma que o processo de escolha dos conselheiros tutelares e seus suplentes é de responsabilidade do COMDICA, realizado com a devida fiscalização do Ministério Público. Nesse sentido, cabe ao COMDICA: 1) expedir resolução regulamentado o processo de escolha; 2) designar Comissão Especial para o processo de escolha; 3) abrir processo de escolha através de edital; 4) organizar o sistema de escolha; 5) registrar as candidaturas; 6) determinar prazo de impugnação de candidaturas; 7) fixar normas de propaganda de candidatos; e 8) proclamar os eleitos e dar-lhes posse.

Para auxiliá-lo no processo de votação, o COMDICA recebe o apoio do Tribunal Regional Eleitoral - TRE, o qual concede as urnas eletrônicas, realiza o treinamento dos presidentes de seção e mesários, além de providenciar apoio técnico para apuração e elaboração final de relatório da votação.

3.1.2.2 Requisitos para candidatura a membro dos conselhos tutelares de Fortaleza.

Consoante o Estatuto, para se candidatar a membro do Conselho Tutelar são exigidos: I – reconhecida idoneidade moral; II – idade superior a vinte e um anos; e III – residir no município. Contudo, outros critérios para candidatura podem ser criados pelos municípios e estabelecidos em lei municipal, contanto que não firam os preceitos estatutários.

No caso de Fortaleza são acrescentados outros três critérios: 1) efetivo trabalho por, no mínimo, 02 (dois) anos, em entidades governamentais e/ou não-governamentais, que desenvolvam serviços, programas, atividades e projetos com crianças e adolescentes; 2) ter concluído o ensino médio; e 3) participação e aprovação em curso ou outro evento formativo, a ser especificado através de Resolução do COMDICA, cujo objeto seja a legislação de proteção integral a crianças e adolescentes, especialmente o ECA, e a política de promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente.

Além desses, a lei municipal estabelece que o candidato deve estar residindo em Fortaleza e ser eleitor do município há, no mínimo, um ano. Como citado no parágrafo anterior, o pré-candidato deve se submeter a uma prova¹⁷ de conhecimentos específicos sobre o conteúdo do Estatuto da Criança e do Adolescente, de caráter eliminatório¹⁸. Caso não obtenha êxito, não poderá dar continuidade no processo de escolha, não se tornando assim candidato ao exercício da função.

Se o conselheiro tutelar eleito for funcionário público municipal, ele ficará automaticamente liberado de suas funções originais enquanto durar seu mandato, sem prejuízo de suas garantias funcionais. Ele poderá optar pela remuneração percebida no exercício de sua função original na administração pública, em detrimento da remuneração a ser auferida no exercício do mandato de conselheiro tutelar. Só é permitido acumular remunerações se estiverem em compatibilidade com a CF 88, não havendo incompatibilidade de horários (BRASIL, Fortaleza, Lei Municipal n. 8.775, de 09 de outubro de 2003).

3.1.2.3 Fases do processo de escolha dos conselheiros tutelares de Fortaleza¹⁹.

¹⁷ Os parâmetros de regulação da prova é publicado através de resolução pelo COMDICA. A referida prova contém 30 questões de múltipla escolha, elaborada e corrigida pelo IMPARH – Instituto Municipal de Pesquisa, Administração e Recursos Humanos, com duração de 3 horas.

¹⁸ Ver Anexo 6 - Prova eliminatória para participar do processo de escolha dos conselheiros tutelares de Fortaleza, com gabarito (Triênio 2007/2010 – Eleição Conselhos Tutelares I, II, III e IV).

¹⁹ É importante destacar que faço referência às legislações, resoluções e regulamentações concernentes ao processo de escolha dos conselheiros tutelares para o triênio 2006/2009, pois até o momento (maio/2007), é o processo de escolha concluído por último para eleição de conselheiros tutelares em Fortaleza. O referido destaque é fundamental para contextualizarmos o processo de escolha dos membros dos conselhos tutelares de Fortaleza no tempo e no espaço, porque as normas que regem o processo sempre são objeto de modificação legal pelos agentes sociais envolvidos.

O COMDICA, a fim de iniciar o processo de escolha de conselheiros tutelares de Fortaleza, cria uma comissão especial, que deve atuar na coordenação desse processo, sendo formada por representantes de Organizações Governamentais - OG e Não Governamentais - ONG, devidamente indicados pelo Colegiado do COMDICA. É comum também a participação de alguns trabalhadores (ex.: secretária executiva e assistente social) do COMDICA, de representante do Fórum DCA e do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA nessa comissão.

Em seguida, o COMDICA publica uma resolução, divulgando o edital de convocação para o processo de escolha. No edital encontram-se delineados os requisitos exigidos para pré-candidatura e a documentação necessária, o período e local para entrega das inscrições, o dia da escolha, a quantidade de candidatos em que é possível votar (cada pessoa pode votar em até 05 candidatos), a quantidade de membros a serem escolhidos nesse processo e o local onde cada um será “lotado” (segue ordem de classificação) (ver Anexo 7).

É definido o calendário para o processo de escolha observando, de modo geral, a seguinte ordem de acontecimentos: 1) divulgação do edital; 2) inscrição dos candidatos; 3) seleção dos candidatos (análise dos documentos); 4) divulgação dos aprovados na 1ª etapa; 5) período para recursos e impugnações das inscrições; 6) seleção eliminatória (prova); 7) divulgação do resultado da prova; 8) publicação dos registros de candidatura; 9) período para recursos e impugnações; 10) período para propaganda eleitoral; 11) reunião com candidatos e o colegiado do COMDICA; 12) Eleição – apuração; 13) período para recursos e impugnações; 14) divulgação do resultado oficial; 15) capacitação dos conselheiros e suplentes; e 16) posse dos conselheiros tutelares.

Também é objeto de publicação em resolução do COMDICA os parâmetros e critérios para propaganda eleitoral dos candidatos à função de conselheiro tutelar (ver Anexo 8).

Fica estabelecida a responsabilidade do COMDICA em promover, após a proclamação dos Conselheiros Tutelares eleitos, titulares e suplentes, e antes da

posse, um treinamento com o objetivo de capacitá-los para o exercício de suas funções (Art. 12 da Lei Municipal nº. 7.526, 1994).

3.1.3 Quem precisa dos conselhos tutelares? – sobre direitos violados de crianças e adolescentes em Fortaleza / Ceará.

O Brasil de modo geral, o Estado do Ceará e, em especial, o município de Fortaleza, possui uma enorme quantidade e variedade de problemas sociais que atingem suas famílias e, de modo específico neste trabalho, denunciam a violação de direitos de crianças e adolescentes. Consoante Rosário (2002), o Conselho Tutelar assume atribuições de grande importância social porque o cuidado e a proteção não fazem parte de nossa cultura, de nossa sociabilidade.

Consoante Fonteles (1999), as estatísticas do atendimento realizado pelo SOS Criança, instituição de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência, ligada à Secretaria de Ação Social do Estado do Ceará revelam que, no primeiro trimestre de 1999, 495 casos de negligência familiar foram registrados. Cunha (2001) acrescenta que, em 2000, foram cerca de 1.201 casos de negligência (40,2%) contra 1525 casos de violência física com 51,0% do total das denúncias de violência doméstica, mostrando a alta incidência dessa modalidade de violência em estudo nas famílias de Fortaleza.

Já em 2002, das 4088 denúncias de violência doméstica recebidas pelo órgão, cerca de 43,22% eram de negligência familiar (1767 casos), contra 41,59% de violência física (1700 casos). No ano seguinte, houve uma queda nas denúncias de negligência familiar, apenas 1275 casos foram registrados na instituição. Entretanto, este quantitativo representa ainda a maioria das denúncias de violência doméstica, ou seja, 45,83% de todas as denúncias de violência doméstica contra crianças e adolescentes são de negligência familiar, ficando a violência física ainda em 2º lugar nas denúncias, cerca de 40,26% dos casos (1120 denúncias).

Segundo informações veiculadas no Jornal O POVO (2004), apenas no mês de setembro de 2004, o SOS Criança registrou 125 casos de violência física, 29 casos de abuso sexual, 02 casos de violência psicológica, 65 casos de negligência familiar e 03 casos de exploração sexual, confirmando a grande expressividade dos casos de negligência no contexto das outras formas de violência doméstica contra crianças e adolescentes.

O Centro de Assistência Toxicológica (Ceatox) do Instituto José Frota (IJF) atendeu 1.466 pessoas entre zero e 19 anos em 2002, ou seja, 42,48% dos 3.451 pacientes com idade identificada. Além disso, dos 20 mil pacientes atendidos com queimaduras no mesmo hospital, nos últimos cinco anos, 40% eram crianças abaixo de 10 anos, sendo que em 80% dessas a queimadura foi conseqüência de acidentes domésticos, principalmente na cozinha e a grande maioria por negligência do adulto.

De acordo com o Relatório de Violências Sofridas por Crianças e Adolescentes em Fortaleza, elaborado pela Equipe Interinstitucional - Núcleo de Articulação de Educadores Sociais de Rua, em 2003 foram identificadas 450 meninos e meninas vivendo nas ruas do município, morando ou passando o dia em praças, avenidas e terminais de ônibus, entre outros locais, sendo que o diagnóstico de 2002 identificou apenas 367 crianças e adolescentes. Construindo o perfil desses, 83% eram do sexo masculino, com idade de 10 a 12 anos (19%), 13 a 15 anos (48%) e 16 a 18 anos (27%). 49% dessas crianças e adolescentes já tiveram relação sexual e 75% usam drogas. Em relação à escolaridade, 33,78% possuem Ensino Fundamental I e 28% é não alfabetizado.

No que se refere aos adolescentes cumprindo medida sócio-educativa por cometimento de ato infracional, dados de dezembro de 2004 apontam cerca de 1.500 adolescentes em liberdade assistida e 180 em prestação de serviços à comunidade. No Estado, cerca de 600 adolescentes cumprem medida de internação. Segundo reportagem do Jornal O POVO (2004), denunciam-se as péssimas condições dos centros educacionais: instalações físicas precárias, alojamentos superlotados, adolescentes recolhidos para medida disciplinar em sala sem iluminação e colchão etc.

Acidentes e violência urbana chegam a matar aproximadamente 60 crianças e adolescentes por mês no Ceará. De 1998 a 2002, morreram por causas externas 3.553 crianças e adolescentes cearenses, o que significa 710 em média mortos por

ano. Nos últimos cinco anos, as mortes na faixa etária de zero a 19 anos representam 18% de todas as idades, em consequência de acidentes de trânsito, homicídio, suicídio e outras formas de violência e traumas. Os acidentes de trânsito e os homicídios são os principais responsáveis pelas mortes, representando 57,65% dos casos.

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, de 2005, o trabalho infantil cresceu no país. O número de crianças de 5 a 14 anos que trabalham subiu 10,3% entre 2004 e 2005. A pesquisa, elaborada pelo IBGE, constatou ainda que o contingente de crianças entre 5 e 17 anos que trabalham subiu e passou de 11,8% para 12,2% entre 2004 e 2005. Em razão das problemáticas explicitadas anteriormente, foram criados até o momento em Fortaleza seis (06) conselhos tutelares, sendo que cada Secretaria Executiva Regional (SER) possui um Conselho Tutelar que atende às demandas dos bairros pertencentes a sua região administrativa.

Diante desse contexto, justifica-se a importância dada aos estudos sobre os conselhos tutelares, tendo em vista ser a instituição privilegiada na função de garantia de direitos infanto-juvenis, comportando-se como um instrumento de democracia participativa e representativa da sociedade civil. *“Trata-se de um organismo representativo da comunidade que deve exercer uma parcela do poder público com a autoridade administrativa para promover suas próprias decisões”* (COSTA, 2002: 76).

O quadro de problemas sociais vivenciados pela população infanto-juvenil, apresentando um elevado número de violações de direitos, demonstra a grande importância do Conselho Tutelar com garantidor do direito à cidadania dos menores de 18 anos e justifica o interesse pelo estudo da temática, tendo em vista o fortalecimento da instituição como espaço democrático na gestão e fiscalização da *coisa pública*. Salientamos que os conselheiros tutelares devem desenvolver ações no sentido de atender às demandas que buscam a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, em todas as áreas do exercício de cidadania, a saber: saúde, educação, esporte, lazer, família, assistência social, moradia, acesso à justiça, profissionalização etc.

Para termos uma idéia mais clara de real necessidade dos conselhos tutelares em Fortaleza, é preciso conhecer a gama de ameaças e violações de direitos de

crianças e adolescentes que chegam para serem atendidas nessa instituição. São violações de direitos nas mais diversas áreas: saúde, educação, assistência social, profissionalização, convivência familiar e comunitária, dignidade, respeito, cultura, dentre outras.

Consoante os dados do SIPIA, sistema de informações nacionais alimentado a partir dos atendimentos dos conselhos tutelares, no Brasil, de janeiro de 1999 a 21 de novembro de 2006, foram registrados 616.820 fatos de ameaças ou violação de direitos de crianças e adolescentes, sendo 327.797 do sexo masculino e 289.023 do sexo feminino. No mesmo período, o Ceará apresentou o registro de 38.738 fatos, sendo 20.456 do sexo masculino e 18.282 do sexo feminino. Fortaleza, por sua vez, registrou 1.307 fatos, sendo 772 do sexo masculino e 535 do sexo feminino. Apesar desses números já expressarem elevados índices de ameaças ou violações de direitos desse segmento, acredito que ainda permanecem as dificuldades em registrar esses dados no SIPIA²⁰.

Nesse sentido, apresento o quadro abaixo, que contempla o quantitativo de violações de direitos atendidos pelos conselhos no Brasil, no Ceará e em Fortaleza, por área:

Quadro 1

Quantidade de violações de direito de crianças e adolescentes
De 01/01/1999 a 21/11/2006

Direito violado	Brasil	Ceará	Fortaleza
Convivência familiar e comunitária	307.170	18.538	328
Educação/Cultura/Esporte/Lazer	111.495	3.436	224
Liberdade/Respeito/Dignidade	148.955	13.898	117
Profissionalização e Proteção no Trabalho	15.2592	1.118	549
Vida e Saúde	33.941	1.748	89
TOTAL	616.820	38.738	1.307

Fonte: SIPIA

Levando em consideração as áreas de abrangência do SIPIA e de acordo com as estatísticas de atendimento dos conselhos tutelares de Fortaleza, são exemplos

²⁰ Segundo o SIPIA, as violações de direitos trabalhadas pelos conselhos tutelares se dividem em 05 (cinco) áreas: 1) vida e saúde; 2) liberdade, respeito e dignidade; 3) convivência familiar e comunitária; 4) educação, cultura, esporte e lazer; e 5) profissionalização e proteção no trabalho.

de situações relacionadas à ameaça ou violação de direitos de crianças e adolescentes:

1 - VIDA E SAÚDE

- Falta de acompanhamento especializado
- Falta de orientação aos pais no tratamento da criança/adolescente
- Falta registro e ou denúncia de maus tratos
- Impedimento de acesso à saúde

2 - LIBERDADE, RESPEITO E DIGNIDADE

- Abuso sexual
- Ameaça de morte
- Desvio de conduta: envolvimento com gangues e drogas
- Discriminação (impedimento de acesso de bens materiais)
- Exploração sexual
- Humilhação pública ou privada
- Impedimento de acesso à documentação de identificação
- Impedimento de acesso à saúde
- Não Assistência Social
- Violência física (surra, espancamento, queimaduras etc)
- Violência psicológica
- Violência sexual – sedução

3 - CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

- 2ª via de Certidão de nascimento

- Abandono por pais e/ou responsáveis ou encaminhamento para abrigo
- Abuso sexual intrafamiliar
- Ausência do convívio familiar
- Conflito familiar
- Convivência com dependentes de drogas, substâncias químicas ou álcool
- Expulsão de casa por pais e/ou responsáveis
- Falta de condições de sobrevivência por miséria
- Falta de moradia
- Fuga do lar
- Guarda judicial
- Impedimento de acesso aos pais e/ou responsáveis e irmãos
- Inadequação do convívio familiar
- Indefinição da paternidade
- Não registro de nascimento
- Negação da filiação
- Negligência
- Violência física
- Violência psicológica

4 - EDUCAÇÃO, CULTURA, ESPORTE E LAZER

- Ausência de equipamento/programa de cultura/esporte, lazer
- Ausência e/ou impedimento de acesso a creche e/ou pré-escola
- Constrangimento de qualquer natureza (retenção de transferência)

- Falta de vaga em creche e/ou pré-escola
- Falta de vagas
- Impedimento de acesso à educação
- Impedimento de acesso à escola
- Impedimento de permanência no sistema escolar

5 - PROFISSIONALIZAÇÃO E PROTEÇÃO NO TRABALHO

- Encaminhamento a profissionalização e ao trabalho educativo
- Exploração do trabalho de criança e/ou adolescente

Apesar das dificuldades de encontrar os dados sobre os atendimentos dos conselhos tutelares de Fortaleza, que vão desde o acesso às estatísticas, a ausência de sistematização dessas informações até a não padronização do instrumental de registro dos atendimentos (alguns seguem, outros não, os parâmetros do SIPIA), é possível mapear algumas situações marcantes que demonstram a gravidade e a intensidade da problemática da violação de direitos de crianças e adolescentes no município.

No ano 2005, O Conselho Tutelar I realizou 6.032 atendimentos, sendo 27 de falta de acompanhamento especializado, 118 de desvio de conduta (envolvimento com drogas e/ou gangues), 1.585 atendimentos de 2ª via de certidão de nascimento, 111 de situações de impedimento de acesso à educação e 1.450 de encaminhamento para profissionalização e ao trabalho educativo.

O Conselho Tutelar II, no mesmo período, registrou 4.306 atendimentos, sendo 205 de casos de não assistência social, 145 de desvio de conduta (envolvimento com drogas e/ou gangues), 1.502 de 2ª via de certidão de nascimento, 293 de situações de negligência, 272 sobre ausência de equipamento/programa de cultura/esporte e lazer e 895 de encaminhamento para profissionalização e ao trabalho educativo.

Já o Conselho Tutelar III, neste mesmo ano, registrou 107 casos de desvio de conduta (envolvimento com drogas e/ou gangues), 06 estupros, 1.110 requisições de 2ª via de certidão de nascimento/criança ou adolescente e 1.339 de 2ª via de

certidão de nascimento/adultos, 1.076 de encaminhamentos para inclusão em programas sociais, 455 orientações, 178 casos de negligência paterna e 165 de negligência materna, 301 encaminhamentos para profissionalização e ao trabalho educativo e 267 casos de exploração do trabalho de criança e/ou adolescente.

De janeiro a junho de 2006, foram 2.017 atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar IV, dentre eles destaque: 63 de desvio de conduta, 822 de 2ª via de certidão de nascimento, 40 de conflito familiar, 266 de encaminhamento para iniciação profissional e 39 situações de maus tratos.

Por sua vez, o Conselho Tutelar V, no anos de 2005, realizou 8.198 atendimentos. Dentre eles evidencio 47 casos de maus tratos, 221 de desvio de conduta, 290 por falta de condições de sobrevivência por miséria, 324 por atendimento de assistência social, 732 de não acesso à capacitação técnico-profissional e 949 situações de exploração do trabalho de criança e/ou adolescente. Já em 2006, só de janeiro a março foram atendidas 1.730 situações de ameaça ou violação de direitos.

A quantidade de 1.283 casos representa o universo atendido pelo Conselho Tutelar VI apenas no período de janeiro a julho de 2006. Dentro desse quadro, foram 75 situações de falta de registro e/ou denúncia de maus tratos, 30 desvios de conduta (envolvimento com drogas e/ou gangues), 359 requisições de 2ª via de certidão de nascimento/criança ou adolescente, 463 requisições de 2ª via de certidão de nascimento/adultos e 37 casos de exploração do trabalho de criança e/ou adolescente.

Diante desse panorama de violência contra a cidadania de crianças e adolescentes na realidade de Fortaleza, ressaltamos a importância da função social e política do Conselho Tutelar, porque ele é órgão capaz de tensionar o poder público e a sociedade pela garantia dos direitos previstos no ECA e pelo provimento de políticas e serviços públicos. *“Nesse sentido, é um agente político. É também um agente social, à medida que interage com uma comunidade para a qual deve prestar contas de seu trabalho”* (FERREIRA, 2002: 130).

3.1.4 Por que ser conselheiro tutelar de Fortaleza? – perfis socioeconômicos e trajetórias de vidas de seus operadores.

A fim de conhecer quem são os conselheiros tutelares de Fortaleza, seu perfil socioeconômico e sua trajetória de vida até chegar a se tornar operador do CT, aplicamos um questionário (ver Anexo 2). Nesse sentido, é importante retomar que foram realizadas 07 (sete) entrevistas com conselheiros tutelares em exercício no município de Fortaleza, sendo pelo menos um membro de cada um dos 06 (seis) CTs existente no município.

A seguir, apresentaremos o perfil de cada conselheiro pesquisado, expondo dados sobre faixa etária, renda, escolaridade, religião e profissão, além de informações sobre o(s) processo(s) de escolha para membro do CT em Fortaleza. Explicitaremos ainda como se deu a trajetória de vida de cada um deles, demarcando especialmente seu envolvimento com a questão social, com a problemática da criança e do adolescente e seu processo de ingresso como conselheiro tutelar.

a) Entrevistado 1 – “estou preparado para ser conselheiro”.

Tem 34 anos, casado, renda individual média mensal de R\$ 1.200,00 (hum mil e duzentos reais), renda obtida pelo exercício da função de conselheiro de 1.200,00 (hum mil e duzentos reais). Escolaridade: nível superior completo em Administração de empresas. Religião: católica. Profissão: agente administrativo (funcionário público).

Foi candidato a conselheiro tutelar uma única vez em 2004 e foi eleito. Exerce o mandato há 02 (dois) anos e 08 (oito) meses²¹. Sobre sua trajetória de vida em relação à escolha de trabalhar com a questão social referente à criança e ao adolescente, explica:

A estória é longa! Eu venho de uma longa estória até chegar ao Conselho Tutelar! Eu fui militante de 1988 do Partido dos Trabalhadores, não filiado, mas já trabalhava com as Igrejas, eram os encontros das CEBs que existiam. Na época eu tinha 12 anos de idade. Então, eu sempre gostei do

²¹ Lembramos que todas as entrevistas foram realizadas no mês de novembro de 2006.

movimento social, de trabalhar com as pessoas, de ajudar as pessoas. De realmente ver as pessoas conquistando esse espaço, lutando pelo que eles acreditam! A minha trajetória vem daí. Eu também sou presidente de uma Associação de Moradores, uma ONG não governamental que faz um trabalho voltado pra grande comunidade da Messejana. Tenho esse trabalho desenvolvido. Já fui professor de esporte na área de escolinha de futebol, tenho esse trabalho voltado à criança e ao adolescente por um bom tempo com a Associação de moradores, fazendo esse serviço prestado da comunidade de Curió (ENTREVISTADO 1).

Por seu envolvimento com a militância em partido político (PT), em movimentos religiosos (CEBs) e sociais (Associação de Moradores) e professor de esportes (futebol), acredita estar apto para o exercício da função de conselheiro tutelar:

Então, *eu me sinto realmente uma pessoa preparada* no sentido de que, dentro do Conselho Tutelar, tivesse um espaço de atuação para que eu pudesse de no mínimo amenizar aquela situação daqueles jovens – das crianças e jovens – que a gente via, que a gente vê abandonados em situações de riscos. A gente vê que na nossa Associação nós temos conseguido vários benefícios, não só a questão do assistencialismo, cesta básica, como outras coisas. Mas aí, as grandes reivindicações, na área social, de saneamento, de dispor de equipamento público, de escolas, de equipamentos de lazer; são coisas que a Associação de moradores pode encaminhar através de ofício ao Gestor público e cobrar para aquilo ser viabilizado (ENTREVISTADO 1).

b) Entrevistado 2 – “quero ser conselheiro para fazer a diferença”.

Tem 43 anos, casado, renda individual média mensal de R\$ 1.800,00 (hum mil e oitocentos reais), renda obtida pelo exercício da função de conselheiro de 1.400,00 (hum mil e quatrocentos reais). Escolaridade: nível médio completo. Religião: católica. Profissão: conselheiro tutelar e mobilizador social.

Foi candidato a conselheiro tutelar 02 (duas) vezes em 2002 e 2004, sendo eleito apenas no último ano. Exerce o mandato há 02 (dois) anos e 05 (cinco)

meses. Sobre sua história de envolvimento com questões referentes à criança e ao adolescente, expõe:

Na minha época, eu trabalhava levando muitos problemas de violação dos direitos das crianças de adolescentes para a Edinéia [ex-conselheira tutelar]. Eu moro no bairro Bom Sucesso, há 21 anos. Eu sempre gostei muito de estudar o estatuto e acho uma lei belíssima. Infelizmente, nós temos que trilhar muitas dificuldades e fazer cumpri-la, mas que ela é uma lei avançada, uma lei muito bela. Que a gente possa, no amanhã, concretizar isso e melhorar a vida dos adolescentes. Mas, no entanto, desde quando mobilizador social é um trabalho muito próximo ao Conselho Tutelar, é aquele trabalho que você está dando uma palestra dentro de uma escola, dentro de uma igreja, dentro de uma associação. Então você tem uma vivência muito grande dos problemas vividos por crianças e adolescentes, e eu comecei a trabalhar isso, junto a Edinéia lá no Conselho V, na época (ENTREVISTADO 2).

Ele relembra que foi seu trabalho de mobilizador social que efetivamente o levou a observar a realidade difícil de violação de direitos vivida por crianças e adolescentes em Fortaleza. Entretanto, afirma que as bases familiares e os desafios por que teve que passar na infância e juventude ajudaram a formar valores essenciais que subsidiam, de certa forma, seu trabalho no CT:

O meu testemunho aqui no Conselho Tutelar, ele é um exemplo dos mais fortes que tem para os adolescentes. Eu sou filho de agricultor, meu pai é agricultor, hoje está aqui morando na cidade, mas morou a vida toda em Madalena e a minha mãe professora da rede pública de ensino. Eu estudei o ensino fundamental, na época chamava 1º grau, a minha mãe era minha professora. Com certeza foi um belíssimo primeiro grau, viu? Aí, aos 15 anos, 16 anos incompletos, eu vim pra Fortaleza, morar sozinho, porque precisava estudar. Aqui, não sei se é porque a própria cultura, assim, de casa, me levou a ser muito adepto da questão família, que é o respeito. Meus pais são primos legítimos. Meu pai é primo legítimo da minha mãe. E hoje eles estão velhinhos e eu nunca o vi falar grosseiro com minha mãe, então isso foi um dos presentes mais puros que a vida me proporcionou. E quando eu cheguei em Fortaleza eu fui estudar no Colégio Rio Branco e trabalhar no grupo Ultralim. Eu me lembro que quando eu cheguei na Ultralim para ser contínuo. Durante oito anos que eu passei no grupo Ultralim, foi o suficiente pra eu assumir os maiores cargos da empresa. Eu passei oito anos, pedi pra sair porque fui selecionado do estado para a pasta de mobilização social e saí como chefe de departamento pessoal (ENTREVISTADO 2).

Retomando a exposição sobre seu trabalho de mobilizador social, salienta como foi construído “o sonho do social” e seus caminhos até chegar a ser conselheiro:

Na mobilização social o sonho foi bem mais desafiador. Eu entrei, na verdade eu entrei em 1994, selecionado para agente de saúde. Com menos de um 100 dias eu assumi chefia de turma na rua. E com mais de 60 dias o inspetor geral, na época o senhor Ferruccio, da FUNASA, chegou pra mim e disse, ele até me surpreendeu, e disse; ‘olha, você não vai mais ficar aqui não’. Por que não? O que foi que eu cometi? Ele disse: ‘Não, você vai ficar na elaboração de projetos sociais e vai ficar na pasta de mobilização social’. *Aí começou o sonho do social*. Fui elaborar projetos, fiquei lotado na regional V, passei 10 anos, de 1994 a 2004. Trabalhei 10 anos dentro da regional V. O pessoal costuma até dizer assim: ‘Beto, onde é sua área de atuação social?’. Eu moro na III, trabalho na II e amo a V. Mas, na verdade, esse serviço de mobilizador social é como se fosse uma missão superior a do agente de saúde. O agente de saúde tem aquela visita domiciliar, levando informação direto à família, que é importantíssimo, sem dúvida. Nós tínhamos uma missão de mostrar à sociedade, puxar da sociedade, de uma forma mais globalizada, o compromisso que ela tinha na atuação de prevenção às endemias. E a gente atuava aonde? Dentro da escola, dentro da igreja, dentro da associação. Nós chegamos a realizar também alguns fóruns de debate com a sociedade, onde isso seria convidado autoridades pra discutir a questão da participação, do compromisso de cada um, associações comunitárias, enfim, esses fóruns a nível de Fortaleza, em 2002 nós fizemos vários fóruns. Da mobilização social, em 2002 fui candidato ao Conselho (ENTREVISTADO 2).

Em seguida, o entrevistado expõe um pouco de seu percurso durante a campanha para ser conselheiro tutelar, as estratégias utilizadas, os valores defendidos na causa da criança e do adolescente, revelando sua “missão desafiadora” no CT:

Eu não trouxe o folder. Porque se eu trouxesse o folder você ia ver, assim, a forma clara, simples e clara que eu coloquei o meu compromisso com o fortalezense. Eu coloquei a minha foto e em poucas palavras eu disse que *queria fazer a diferença*, mas não com essas palavras simples de dizer que quero fazer a diferença, ‘quero estar próximo a você, se for preciso, estar lá na sua residência, se for preciso, estar lá dentro do seu colégio, mas quero estar próximo a você e fazer cumprir seu direito’. Com essas palavras. E isso, hoje, ainda hoje, a gente encontra pessoas que retratam a importância de eu ter colocado essas palavras. Por que o Conselho

Tutelar, ele tem ainda um conceito de que são pessoas grandes, são pessoas que são diferentes da sociedade. E não são, nós somos seres humanos, igual a qualquer outro, simplesmente com uma missão desafiadora que é fazer cumprir os direitos das crianças e do adolescente (ENTREVISTADO 2).

Sobre sua relação com a comunidade que o “ajudou” a ser conselheiro, afirma uma relação não pautada em troca de favores ou manipulação, mas de sinceridade e confiança com o movimento comunitário:

Eu cheguei a Fortaleza e em poucos anos a gente conquistou um espaço com as associações comunitárias, sem ter nada em troca. Porque eu nunca dei um real a ninguém pra votar em mim, porque eu acho que isso não é digno, eu acho que tem que ser realmente uma escolha. Se eu for a pessoa que eles acharem que deva ser, mas não manipulando aí, fazendo algo que seja ilegal na lei. Eu já, no da eleição, eu já sabia que estaria eleito. Uma semana antes eu já sabia que estaria leito, porque o voto era sincero, o voto era do movimento comunitário. Eu fui convidado pra tanta associação, que eu não pude ir à metade, não pude ir. Por que não tinha condição nem de pagar transporte pra ir. Muito sincero e muito forte, mas visitei 115 bairros, visitei, em média, 300 associações e no dia da eleição tirei cinco mil votos (ENTREVISTADO 2).

c) Entrevistado 3 – “conselheiro deve ser o Mike Tyson ou o super-homem da criança e do adolescente”.

Tem 33 anos, solteiro, renda individual média mensal de R\$ 1.400,00 (hum mil e quatrocentos reais), renda obtida pelo exercício da função de conselheiro de 1.400,00 (hum mil e quatrocentos reais). Escolaridade: nível superior incompleto (estudou até 4º semestre de Pedagogia e agora cursa o 4º semestre de Direito). Profissão: produtor de eventos, radialista, educador social e corretor. Religião: católica.

Foi candidato a conselheiro tutelar 02 (duas) vezes em 2001 e 2004, sendo eleito nos dois anos. Exerce o mandato há 05 (cinco) anos (juntando os dois mandatos consecutivos - recondução).

Sobre sua trajetória de vida em relação à escolha de trabalhar com a questão social referente à criança e ao adolescente, especialmente no CT, explica seu

envolvimento com o “social”, através de sua participação, desde a adolescência, nas atividades com sua mãe, grupos de jovens, grêmios estudantis, movimentos sociais, grupos religiosos (Igreja Católica / Crisma) e partidos políticos (PMDB):

Eu comecei a entender isso, quando minha mãe fazia o sopão para idosos, lá no Conjunto Ceará, eu era criança e via ela sair todas as sextas-feiras. Ela dava o café da gente, 3h da tarde... Botava o café e ia fazer sopão na sexta-feira mais um grupo de senhoras. E achei interessante. E fui seguir, fui para o grupo de jovens, onde eu era tesoureiro, peguei a parte principal, na verdade eu tinha os meus treze anos e fui nessa área. Depois eu militei dentro da escola, lá pros quatorze, quinze anos no grêmio estudantil. Estudei em escola pública, depois fui para a escola privada, particular, e também voltei no ensino médio para a escola pública e vim militando nos grêmios estudantis. Depois fui para os movimentos sociais de base, as associações de bairro e eventos sociais. E sempre quis botar uma causa, por exemplo, eu fiz um tributo a Renato Russo, onde a entrada era 1kg de alimento, conseguimos 600kg de alimentos. Foi doado para o Silas Munguba, na época ninguém conhecia, eu sabia que era nas mãos do Desafio Jovem. E assim vem, ainda militei dentro da igreja Católica como monitor de crisma, aonde eu consegui ser monitor de duas turmas. De 96 a 2002, por aí, aí militei dentro da igreja e depois fui para o, já estava também no conselho comunitário do Conjunto Ceará e depois daí veio, assim, bem sucinto, resumido, foi o conselho tutelar e militei em partido político, depois que veio o conselho tutelar. Militei dentro da juventude do PMDB e depois veio o conselho tutelar (ENTREVISTADO 3).

Nesse sentido, o entrevistado afirma a importância de construir uma trajetória para chegar ao CT e de se identificar com a “causa” da criança e do adolescente. Revela que muitos dos outros conselheiros tutelares não têm esse percurso na área social:

Então, você tem que fazer uma trajetória, você não pode vir para o conselho tutelar do nada como os políticos fazem aí. Os políticos investem milhões em pessoas que não se identifica com nada, como tem conselheiros aí, não se identifica com a causa. Está aqui para fazer certidão de nascimento e encaminhar para um projeto social. Mas você esmiuçar o caso, ir mais profundo no caso, minha amiga, dos trinta que tem aí tem uns cinco, uns seis que infelizmente não tem essa vontade (ENTREVISTADO 3).

O entrevistado detalha que foi a partir de sua militância popular que chegou a ser convidado, por um profissional do Poder Executivo da época, para pleitear uma vaga como membro do CT:

Eu fui convidado, pela militância popular, que eu era diretor do conselho comunitário do conjunto Ceará. Eu era o mais novo dos membros do conselho comunitário do Conjunto Ceará, já tinha acabado de sair de uma eleição e eu vivia muito na militância, de uma certa forma, de assistir ao povo, nas regionais, nos governos, no geral, governo do estado, da prefeitura e sempre fazendo essa articulação. Eu vinha de grêmio estudantil e venho de grupo de jovens, conselhos comunitários, associações e fui convidado pela, na época a Dra. Claudeci, ouvidora do município. Que ela tinha um trabalho social nas comunidades, na época. E ela me apresentou, disse que tinha essa eleição, eu me inscrevi, fui entender um pouco mais e não tinha, também, a dimensão do poder era o conselheiro tutelar, só lendo o estatuto e compreendendo, na época eu não era nem acadêmico, eu ainda estava cursando pedagogia, mas não tinha noção do Direito (ENTREVISTADO 3).

Quando voltou sua atenção para compreender o ECA e a instituição CT, o conselheiro em destaque explicita a idealização inicial feita em relação ao exercício dessa função e a frustração sentida após se tornar conselheiro:

Eu sempre tentei ser uma pessoa articulada e assim fiz a minha inscrição no COMDICA, achando que eu ia ter poder de garantir algum direito da criança, mas não tinha a dimensão. E quando eu comecei a compreender o estatuto, eu disse: “rapaz, eu estou com o céu e o mar”. E na verdade não era. Eu tinha uma xícara cheia de água e um guarda-sol furado, que eu tentaria tampar e tentaria mergulhar nessa xícara pra tentar tomar um banho e me secar e tentar garantir. Então, assim, o que eu digo do conselho tutelar, assim, numa visão bem branda, é que é uma terra fértil, uma terra fértil onde a lavoura pode dar muito boa, porém poucos trabalham e muito querem colher, querem colher com isso. Então, eu digo assim numa visão maior, que eu busquei o conselho para garantir alguns direitos. Teve um momento que eu achava que eu era o super-homem, depois eu baixei para ser um Mike Tyson, depois baixei para ser um Popó e hoje eu sou um conselheiro real. Que, às vezes, você pensa que é o dono do mundo. Aí você vai tendo a visão real, o poder público te desgasta muito, o seu nome vai para berlinda, certo, se você não comungar (ENTREVISTADO 3).

Nessa perspectiva, expõe também a difícil realidade enfrentada no exercício da função de conselheiro tutelar de Fortaleza, especialmente em relação ao volume de trabalho no CT e a impotência em realizar ações de garantia de direitos:

Nunca fui omissivo. Às vezes você fica atarefado demais, você tem coisas que você não consegue fazer tudo, certo? Hoje eu acho, que futuramente, vai ter um tempo... o conselheiro era pra ter uma secretária sim, sabe? Mas como não existe essa realidade fica muito atarefado, pra quem cumpre o mínimo das suas atribuições. Notificações, visitas, atendimento. Você tem que, às vezes, tentar arrumar um meio para tentar garantir o direito daquela criança, pra aquele adolescente, para aquela mãezinha. A escola não entende o seu encaminhamento, diz que não vai atender, desculpa, que esse documento não serve de nada. E todas essas frustrações acabam mudando a realidade de ser conselheiro. Porque, na verdade, ele deveria ser um super-homem ou um Mike Tyson mesmo. Todos os trintas que estão aí deveriam ser, sem arrogância, sem prepotência e ser o Mike Tyson ou o super-homem desses adolescentes. Mas, como a realidade é outra, nosso cotidiano, diariamente, necessidade, que às vezes você fica frustrado. Dá vontade de soltar uma bomba num gabinete de um secretário desses aí, da prefeita ou da prefeitura, desses aí qualquer, pra acabar com isso (ENTREVISTADO 3).

d) Entrevistado 4 – “Nunca pensei que me decepcionaria tanto como conselheiro”.

Tem 26 anos, solteiro, renda individual média mensal de R\$ 3.000,00 (três mil reais), renda obtida pelo exercício da função de conselheiro de 1.311,00 (hum mil, trezentos e onze reais). Escolaridade: nível superior completo (História e Geografia). Religião: católica. Profissão: professor.

Foi candidato a conselheiro tutelar uma vez em 2004, sendo eleito nesse ano. Exerce o mandato há 02 (dois) anos e 05 (cinco) meses. Sobre sua trajetória de vida em relação à escolha de trabalhar com a questão social referente à criança e ao adolescente, explica:

Eu tive um envolvimento na educação e através desse envolvimento na educação, nós estamos conhecendo a realidade dos nossos alunos em

sala de aula. E vimos que precisava de alguma estrutura, de alguma coisa, de uma conversa para que aquela realidade mudasse, como por exemplo, a gravidez entre adolescentes, os adolescentes na escola usando drogas, se envolvendo com pequenos furtos. Então, todas essas questões, quando eu comecei a trabalhar dentro da escola com aquele projeto, isso me motivou. Sem falar também pela experiência que eu tive com educador social, trabalhando nas ruas com crianças e adolescentes. (ENTREVISTADO 4).

Ao comentar sobre sua experiência inicial como educador de rua, acrescenta:

Eu passei um ano e dois meses na rua, ainda quando adolescente. Eu tinha 16 anos na época, a gente era selecionado pelo projeto “Minha Casa”, que era iniciativa do Centro Social Betesda e que nós trabalhávamos com as crianças em situação de rua, na região do centro da cidade (ENTREVISTADO 4).

Assim, o entrevistado coloca que foi a partir de seu trabalho em escolas e, anteriormente, como educador de rua na adolescência, que fez despertar o interesse para trabalhar na garantia de direitos de crianças e adolescentes. Entretanto, foi especialmente sensibilizado para participar do CT por colegas de trabalho da área da educação:

Então, por conta disso, o fato de eu dar, dentro das escolas, um serviço de orientação educacional, de ser encaminhado para trabalhar uma questão ou outra dentro da escola, começou a plantar e germinar aquela semente no meu coração de querer fazer mais pelas crianças e adolescentes que não tiveram as mesmas oportunidades que eu tive. Trabalhei como professor na escola Cavalcanti por um bom tempo, de onde eu sai para vir para cá [CT]. Não sou funcionário do município. Eu trabalhava como amigo da escola, dentro da escola como voluntário, prestando serviço à comunidade de acompanhamento, conversando na coordenação e por muitas vezes, indo à sala de aula, quando o professor faltava. E, quando eu me vi de repente, os colegas professores resolveram levantar essa bandeira, junto com a direção da escola, e me lançaram candidato ao conselho tutelar com esse pensamento (ENTREVISTADO 4).

Em seguida, o conselheiro revela, assim como o entrevistado anterior, sua decepção em relação ao trabalho como membro do CT, por acreditar que seria um trabalho simples e sem muitas dificuldades:

E quando eu fui para rua [trabalhando como educador de rua] e comecei a conviver com essas crianças e comecei a sofrer junto com elas e comecei a pensar que eu não podia ser a revolução nem fazer a revolução, mas eu podia ser instrumento dela aí começou um motivo para a possibilidade de um dia chegar a essa cadeira. Nunca pensei que me decepcionaria tanto. Quando eu cheguei aqui, eu vi que a coisa do lado de fora, ela se pinta de uma forma que não se demonstra por trás desse birô. Quando você acredita que pode encaminhar facilmente uma criança para um tratamento de desintoxicação e você procura, de repente a criança olha para você, ou adolescente, dizendo: “mas tio, eu quero uma chance, eu quero mudar de vida” e você não tem um projeto, você tem que estar na mendicância, pedindo pelo amor de Deus a alguém que te ajude, que te faça esse favor para colocar aquele adolescente no tratamento. Então, você vê as adolescentes chegarem aqui e relatarem casos de prostituição infantil, como uma delas que, inclusive, foi fotografada por um estrangeiro, despida, dentro das dependências de um motel e fazem encaminhar ao DECECA e nada. Situações desse tipo que vão mostrando a gente que a realidade do conselho tutelar é outra (ENTREVISTADO 4).

e) Entrevistado 5 – “ser conselheiro para mudar a vida das pessoas”.

Tem 28 anos, solteiro, renda individual média mensal de R\$ 1.700,00 (hum mil e setecentos reais), renda obtida pelo exercício da função de conselheiro de 1.300,00 (hum mil e trezentos reais). Escolaridade: nível superior incompleto (curso Ciências Sociais). Profissão: gestor de entidade e assessor parlamentar. Religião: católica. Foi candidato a conselheiro tutelar duas vezes, em 2001 e em 2006, sendo eleito nos dois períodos. Exerce o mandato há 07 (sete) meses.

Em relação à sua trajetória de trabalho com “o social”, expõe inicialmente suas experiências “de partilha” na adolescência:

Com treze anos eu já percebi que ajudar ao próximo é fantástico, o fundamental é compartilhar. E compartilhar não é pegar 20 reais e repartir para quatro pessoas e dar 5 reais para cada. Compartilhar valores é o essencial. Então, com treze anos eu já comecei com um amigo a ajudar ao próximo no meu bairro. Depois estava tendo a campanha do Instituto dos Cegos, então arrecadei com outros amigos 15 catálogos, sendo este o

ponto de partida de preocupação com o outro, com o social (ENTREVISTADO 5).

Dentro de seu percurso de vida, o entrevistado declara ter se envolvido em atividades religiosas na Igreja Católica, realizando ações de “ajuda ao próximo”, “ao irmão necessitado”:

Engajei-me em um grupo da Igreja, apesar de não estar constantemente nas missas. Entrei nesse grupo por que eu tenho a visão de que a Igreja é fantástica por que ela ajuda ao próximo sem se importar quem é este outro, seja pobre, rico, preto ou branco. Então, fui coordenador de alguns grupos jovens da Igreja e fizemos algumas campanhas em prol dos desfavorecidos. E começava a fazer campanhas para a arrecadação de cestas básicas, mas não ficava apenas nesse ideal, pois é importante a pessoa não ficar apenas na entrega do peixe, mas também ensinar a pescar. Devemos dar o peixe e a vara para a pessoa pescar também (ENTREVISTADO 5).

Comenta também sua relação com familiares que trabalhavam em atividades políticas no Poder Legislativo, as quais parecem facilitar seu envolvimento com a questão social:

Na época [adolescência], meu avô era vereador e eu acompanhava bastante o trabalho dele, percebi que um parlamentar pode fazer muito pela população sabendo defender e elaborar uma lei. Eu sou contra o clientelismo e o assistencialismo, mas se na comunidade tem uma pessoa fazendo obras para aquelas pessoas eu não vejo nada demais as pessoas votarem neste que está favorecendo a coletividade (ENTREVISTADO 5).

O conselheiro relembra também que, dentro de seu contexto de participação em atividades voltadas para o “social”, buscou organizar e institucionalizar suas ações, através de criação de uma entidade de bairro:

Também fundei uma entidade no meu bairro e passamos a gerenciar duas creches comunitárias atendendo 200 crianças, com honestidade. Acredito que a pessoa que estar em uma ONG somente devido o quesito financeiro é um pecado, somente para comprar um carro e outras coisas. Eu falo isso por que eu conheço e posso dizer que tem gente honesta e não. Então, procurei me dedicar a causa de ajuda ao próximo para me satisfazer pessoalmente (ENTREVISTADO 5).

Examinando sua função de conselheiro, apresenta valores e diversos papéis a serem exercidos no espaço de trabalho no CT:

[Para ser conselheiro,] a primeira coisa é não ter preconceito. Se chegar uma menina com o cabelo assanhado você não pode ter preconceito, deve-se fazer uma leitura daquela menina e tem que ter uma aproximação, o que muitas vezes ela não tem. Então, muitas vezes temos que fazer papel de pai, de conselheiro, de protetor, de educador, de orientador. Por tratar todas as pessoas igualmente, acredito que foi isso que fez eu me candidatar a conselheiro tutelar. E não se pode tratar as pessoas com respeito e não como coitadinho. Tem que dizer que ser pobre não significa ser preguiçoso e nem sujo. Temos que mostrar a verdade (ENTREVISTADO 5).

Em seguida, apresenta, com orgulho, que sua vontade de querer transformar a vida das pessoas para melhor o fez se tornar conselheiro tutelar de Fortaleza:

O fato de querer que as pessoas mudem para melhor, com qualidade de vida digna, também foi um fato para eu querer ser conselheiro. Quando me disseram que eu era um dos conselheiros mais novos do país eu fiquei muito orgulhoso, só não sou o mais novo porque tem um no Paraná. Eu entrei no Conselho com 22 anos, sendo permitida a entrada somente com 21 anos (ENTREVISTADO 5).

f) Entrevistada 6 – “ser conselheira é uma missão”.

Tem 53 anos, divorciada, renda individual média mensal de R\$ 1.200,00 (hum mil e duzentos reais), renda obtida pelo exercício da função de conselheiro de 1.200,00 (hum mil e duzentos reais). Escolaridade: nível superior incompleto (curso Direito). Profissão: não definida. Religião: evangélica.

Foi candidata a conselheiro tutelar duas vezes, em 2002 e em 2006, sendo eleita nos dois períodos. Exerce o mandato atual há 07 (sete) meses.

Sobre sua história de vida no que se refere ao envolvimento com a problemática da criança e do adolescente, expõe a importância do trabalho na Igreja Evangélica, marca profunda e definidora de sua trajetória no “social”:

Assim foi uma coisa que foi construindo gradativamente. Aos poucos eu fui me envolvendo. Mais quando me envolvi mais com a causa da criança e do adolescente foi a partir do momento - assim eu acho que já na igreja, por que primeiro, na igreja evangélica a gente chama “aceitar Jesus”, no momento em que aceitei Jesus e fui fazer parte do corpo da igreja e comecei a estudar a Bíblia, comecei a me engajar e fui escolhida para ser conselheira da mocidade! Então acho que ali Ele já viu em mim algo que já me dava uma proximidade com a juventude que eu poderia contribuir! E eu ouvindo os jovens, eles iam até a minha casa buscar conselhos comigo e gostavam e tinham confiança. Ali foi que eu comecei a ficar mais perto e ver e sentir. Também eu tinha uma ação que toda a segunda-feira a tarde eu saía para pregar o evangelho nas comunidades pobres. E conforme a gente vai pregar o evangelho e a palavra e a Bíblia, e louva, acaba ouvindo os problemas deles. Foi aí que eu comecei a ver que eu como Conselheira – depois foi que eu fui sentir que eu poderia ser (ENTREVISTADA 6).

Ao ser questionada sobre o porquê de ser conselheira tutelar, salienta que a forte atividade como conselheira da mocidade da Igreja Evangélica, o contato com os problemas das pessoas, a fez ver a possibilidade de poder ser conselheira tutelar:

Já tinha ouvido tantas coisas, tantos problemas já sabia onde era que estava doendo qual era a ferida deles, as suas mazelas. Eu lidava muito com as pessoas de comunidade pobre, por exemplo, a comunidade ali no Reino Encantado do Álvaro Weyne, ali dava muita delinquência! Muito menor infrator, então já convivía com isso e achei que eu poderia contribuir (ENTREVISTADA 6).

Além disso, segundo a entrevistada, foram as pessoas conhecedoras do seu trabalho na igreja quem incentivou a pleitear uma vaga no CT de Fortaleza, ressaltando sua característica de “pacificadora” na resolução de conflitos:

No meu caso já estava Conselheira da mocidade da minha igreja, porque sou evangélica, trabalhava há bastante tempo na igreja e uma vez uma colega que era do meu trabalho, me chamou pra mim me inscrever e eu disse: porque que você acha que eu devo me inscrever? Porque que você não se inscreve? *Não porque acho que a senhora é tão pacificadora!* Ela percebeu o trabalho que eu fiz com as mulheres antes, eu tinha feito também, simultaneamente, na época da campanha do Juraci, ela era presidente da Federação das mulheres do Ceará, e ela me convidou pra trabalhar com as mulheres. E ela via quando as mulheres estavam irritadas, eu tinha aquela - eu conseguia acalmá-las, quando elas estavam irritadas, impacientes com alguma coisa. E diz ela que foi isso. Ai eu fiquei

pensando, não me candidatei dessa vez, ai eu fiquei pensando... Quando foi no outro ano que teve ela falou: *olha vai ter!* Eu fiquei observando o trabalho - então, acho que eu vou! Já estava com os meus filhos criados, já estavam numa idade assim vamos dizer, que eu já poderia me dedicar sabe, não tenho filho pra criar, achava que eu poderia me dedicar mais a essa missão! Por isso coloquei o meu nome e ganhei! (ENTREVISTADA 6).

g) Entrevistado 7 – “ser conselheiro é viver a vida dos outros”.

Tem 42 anos, casado, renda individual média mensal de R\$ 1.300,00 (hum mil e trezentos reais), renda obtida pelo exercício da função de conselheiro de 1.300,00 (hum mil e trezentos reais). Escolaridade: nível médio completo. Profissão: monitor de socialização. Religião: nenhuma.

Foi candidato a conselheiro tutelar uma vez, em 2006, sendo eleito neste ano. Exerce o mandato há 07 (sete) meses. Sobre sua trajetória de vida em relação à escolha de trabalhar com a questão social referente à criança e ao adolescente, explica:

Eu venho de um berço... Eu trabalhei no Fundo Cristão para Crianças nove anos! Nove anos da minha trajetória! De atleta até professor, nove anos! Fui atleta, como atleta fui selecionado pra atuar na área de futebol como atleta. Fiz um programa que tinha anteriormente de massificação do esporte que é o esporte para todos, que credenciava você a lecionar até a 6ª série, aulas de Educação Física. E como eu logrei êxito passei ainda adolescente a ministrar aula, também ajudando, eu era como se fosse um auxiliar e, com o passar do tempo passei a ser monitor de socialização e atuar dentro da área de todos os esportes. Então essa trajetória que me fez crescer em relação a causa da criança e do adolescente! Ai eu lembro que sempre eram os mesmos problemas só que mudou de nome, era turma passou a ser tropa, passou a ser turma, hoje é gangue! Mais é tudo uma trajetória só era sempre a mesma faixa etária! Era a faixa etária dos 12 aos 16 anos! Veio aquela turma, depois aquela tropa... aquela hoje é gangue! A gangue não sei da onde!!! Mais se você observar é sempre a mesma faixa etária! Dos 12 aos 16 anos. ... no meu começo a droga mais pesada que a

gente tinha era a cola, hoje o craque! Abrangendo tudo! Não tem mais controle!... todo mundo perdeu o controle com essa droga! Particularmente eu não conheço, nunca nem vi! Mais é só o que a gente vê.

Em seguida, o entrevistado revela que chegou a abandonar seu trabalho na área social, no Fundo Cristão para Crianças, por conta de problemas familiares. Entretanto, acrescenta que, com a “força e a pedido do povo”, voltou a trabalhar na área, exercendo sua atividade no CT:

Eu abandonei! Num dia numa festa de criança... Com a comunidade eu consegui cerca de 420 brinquedos! Para doar para as crianças. E aquilo sempre me fortalecia, com aquelas épocas, aquelas datas, e passei a dar presentes àquelas crianças! E infelizmente quando eu olhei pro lado eu tinha esquecido das minhas duas filhas! Dei presente pra todo mundo e esqueci das minhas duas filhas! E doeu – dói até hoje! Eu lembro daquela cena as minhas filhas esperando brinquedo e eu esqueci delas! E eu vivi praticamente para os outros! Foi ai que eu vi ou tenho que ver a minha família ou a ver a vida dos outros! E tive afastado do movimento há mais de cinco anos! Foi até que novamente com a força do povo, a pedido do povo eu comecei a retornar devagarzinho! Logrei êxito como Conselheiro!

O conselheiro garante que foi devido a essa trajetória que se envolveu com a área da criança e do adolescente. Diz que trabalhar no CT é um aprendizado, mas configura-se também uma função difícil e diferente do que pensava inicialmente:

Eu já vinha dentro desse berço, fui professor de esportes, sempre atuei na área da criança e do adolescente. Sempre me dava essa vontade de sempre querer atuar na área da criança e do adolescente, em prol da criança e do adolescente! Só que o Conselho Tutelar ela é uma das mais difíceis que – também estou aqui há 7 meses ainda estou aprendendo. Sempre um aprendizado maior sei que vou aprender mais! Mas é uma opção bem ampla! Eu também achava o Conselho Tutelar totalmente diferente do que é! E sinto que é muito problemático você trabalhar! Às vezes você não consegue, tem dificuldade em tudo! Tem dificuldade até de relacionamento com os colegas! Então isso às vezes desanima! Talvez eu nem conclua o mandato porque às vezes dói mesmo! Uma situação que a gente passa a viver sem a sua família pra viver a dos outros! Mas a realidade é essa quem é Conselheiro tem que viver a vida dos outros mesmo! Tem que estar pronto pra vida dos outros! ... Muita gente diz: *pô tu vai resolver essas coisas domingo?* Ai eu sempre lembro pro pessoal, gente no meu caso eu tive 4.241 pessoas que saiu de casa domingo pra ir votar em mim! Que não sei quem é! Porque que eu não vou ajudar uma

pessoa que está querendo? A gente tem críticas até dos próprios colegas, *ah eu não faço isso!* Acho que a gente é Conselheiro a toda hora! Todo o dia da semana e qualquer parte que for, é Conselheiro, tem que optar por ser Conselheiro!

Diante no exposto sobre as diversas trajetórias de vida dos conselheiros tutelares entrevistados, observamos, de modo geral, algumas semelhanças importantes que devem ser destacadas nessa análise.

Em primeiro lugar, os percursos dos conselheiros mostram-se fortemente ligados a atividades de caráter social e político, a partir de seu engajamento em movimentos sociais, religiosos e político-partidários, relevando sua relação com temáticas do “social”.

Em segundo lugar, ser conselheiro no cotidiano da instituição aparece, certas vezes, diferente do que se pensava antes de entrar para o exercício da função, o que pode demonstrar um desconhecimento das atividades do CT e da realidade da problemática da criança e do adolescente, das famílias e das políticas públicas. Pode também significar uma idealização do “ser conselheiro tutelar”.

Nesse sentido, a reflexão anterior pode apontar para uma terceira marca nas histórias dos conselheiros: a força da religião, relevada nos discursos através de termos como “missão”, “sonho do social”, “super-herói” da criança e do adolescente. “Ser conselheiro” aparece como função idealizada, com caráter missionário e messiânico, como contribuição pessoal na resolução de problemas.

Como quarta consideração, percebo que os conselheiros não demonstram ou, pelo menos, não querem demonstrar interesse ou vontade individual em ser conselheiro, porque alguns afirmam que foi através de convites externos que foram sensibilizados para se tornarem conselheiros: “o povo quis”, “minha amiga propôs”, “os professores” etc.

CAPÍTULO 4 - OS CONSELHOS TUTELARES DE FORTALEZA / CEARÁ SOB A ÓTICA DE SEUS OPERADORES: *RECONSTRUINDO UMA INSTITUIÇÃO NA DIVERSIDADE DE SIGNIFICADOS.*

4.1 Significado do Conselho Tutelar para seus operadores.

Segundo os depoimentos dos conselheiros tutelares entrevistados, o CT aparece inicialmente como algo criado para **defender e garantir direitos do segmento C/A**, assim como bem está expresso juridicamente no ECA.

O Conselho Tutelar ele é realmente um instrumento de garantia de Direito da criança e do adolescente. (...) Eu vejo o Conselho como um grande mecanismo de defesa da criança e do adolescente (ENTREVISTADO 1).

Eu entendo que é um órgão (...) que garante os direitos da criança e do adolescente (ENTREVISTADO 3).

É importante salientar que o CT aparece também como uma **conquista social**, fazendo lembrar de todos os atores sociais que lutaram para conseguir a aprovação do ECA no Brasil. Nesse sentido, defende que a existência do CT **contribui para a construção da C/A como sujeito de direitos**, rechaçando o ideário do “menor”, preconizado na Doutrina da Situação Irregular do Código de Menores.

Uma conquista de muitos anos, da classe social em busca que, as crianças e adolescente que tivessem realmente ou fosse reconhecido como Sujeito de Direitos (...). Um mecanismo que veio garantir esses direitos violados a criança e adolescente já que essa criança e adolescente ela não era esse sujeito de direitos, até porque havia uma preocupação, antigamente, pelo Juizado de Menores em tirar a criança da rua, em ver que a criança era um obstáculo, era alguma coisa que estava denegrindo a imagem da cidade (ENTREVISTADO 1).

Por outro lado, o CT também é visto como **espaço de “missão” e de “ajuda”**, assim como foi visto no capítulo anterior, onde os “soldados da lei” (os conselheiros

tutelares), os mesmos “super-homens” ou “Mike Taysons”, vão atuar para fazer cumprir o ECA (Lei 8.069).

O conselho Tutelar, por ser um órgão que já descreve a **missão** que nós temos, que é fazer cumprir uma lei Federal, que é a lei 8.069. Nós somos conselheiros, somos os soldados da lei, ou seja, nós somos as pessoas que temos a missão de fazer cumprir a lei (ENTREVISTADO 2).

Compreendo o Conselho Tutelar uma instituição muito de **ajuda** à criança e ao adolescente (ENTREVISTADO 7).

Talvez não seja a toa que a instituição seja vista como “**escola de vida**” para aqueles conselheiros que realmente se empenham no exercício da “missão” de cumprir a Lei 8069:

Quando eu assumi, como conselheiro, eu já tinha uma visão ampla do que era o conselho tutelar, mas hoje, eu estou vendo, que o conselho tutelar ele tem muitas coisas além do que eu imaginava. Algo, que, eu tenho certeza, que se eu passar outro mandato aqui eu ainda vou terminar dizendo isso, muita coisa, que é uma escola de vida, aqui é uma, talvez uma das maiores escolas de vida que o ser humano possa ter. A cada dia você se surpreende com fatos, às vezes positivos, às vezes negativos. Então, com certeza, essa palavra Conselho Tutelar, é a maior escola de vida que o ser humano possa ter, quando ele realmente entra com uma determinação só: fazer cumprir (ENTREVISTADO 2).

Percebo, inclusive, alguns equívocos quando da explicação do que é o CT, o que demonstra alguma falta de entendimento sobre a institucionalidade do órgão. Vejamos:

O Conselho Tutelar é um órgão **federal**, autônomo, independente, não pertence à grade do estado nem do município. Inclusive nosso **recurso vem de Brasília, é só ministrado pelas regionais** (ENTREVISTADO 2).

Tentando repensar essa afirmação, o CT não é órgão *federal*, é municipal, apesar de ter sido criado por uma lei federal, o ECA. Ademais, o recurso para a instituição não vem de Brasília, como fala o entrevistado. Quem tem a obrigação de financiar o CT é o Poder Executivo Municipal, dando suporte infra-estrutural, material e humano necessário ao seu pleno funcionamento. Sendo assim, o recurso dos CTs é municipal e, no caso de Fortaleza, pela descentralização político-administrativa, é gerido por cada uma das SERs, como foi visto no capítulo anterior.

O CT é compreendido também como **instituição de referência** para outros órgãos, como também para a população usuária de seus serviços.

É um órgão que todas as instâncias procuram. O conselho tutelar (...) tudo, tudo, tudo que você pensar bota pra ele. Nas instâncias da justiça, ela busca o Conselho Tutelar pra ser rápido, achando que o Conselho Tutelar pode garantir a pensão. Então eu vejo como um Conselho Tutelar, o último órgão, na cabeça de quem tem direitos violados, que ele possa resolver. O órgão que pode resolver, o órgão que vai garantir os meus direitos, depois de tudo violado. Essa é a minha visão, que eu vejo diariamente. O povo busca aqui chorando, certo, busca aqui chorando, dizendo: 'ah, que eu... Ah, que eu já fui...' (ENTREVISTADO 3).

Apesar de ser referência, segundo o interlocutor, o CT permanece ainda sem ser compreendido plenamente em suas atribuições, revelando a falta de conhecimento da população sobre seu papel na realidade do Brasil:

A pessoa sempre busca o Conselho Tutelar, nessa instância, apesar de 11 anos de existência de Conselho Tutelar a população ainda não tem o conhecimento real de quais são as atribuições reais do conselheiro e que órgão é esse que garante os direitos da criança e do adolescente (ENTREVISTADO 3).

Observo a contradição “saudável” revelada nos depoimentos desse conselheiro, porque, ao mesmo tempo que o CT apresenta-se com **órgão desconhecido em suas funções sociais**, é do mesmo modo conhecido como **marco na defesa de direitos de C/A**, divulgado pela mídia e também expresso através da grande demanda atendida na instituição, onde o povo busca o órgão porque “acredita” no trabalho.

Dentro do Ceará e dentro da capital, o conselho tutelar hoje é um marco na defesa dos direitos da criança e do adolescente, em termos de visibilidade. Porque tem muitas matérias que saem na imprensa, puxada pelo conselho tutelar, que foi importante botar esse nome. Então a visão ampla que eu te dou é que o povo acredita no conselho tutelar, porque ele é um órgão que garante. E o povo buscando e denunciando gera-se uma demanda e essa demanda acaba garantindo que o conselheiro busque essa demanda, por vias legais com os gestores ou via judicial, apresentando, representando aquele direito ao poder público e o ministério público. Então, assim, é necessário a população sempre cobrar, porque na visão que eu tenho, geral, o conselho faz bem à população (ENTREVISTADO 3).

Outra forma de perceber o órgão em estudo é caracterizá-lo, dentro do contexto das demais políticas públicas, como a **“ponta”**. Geralmente, quando se trata de pensar as políticas públicas sociais, dizer que uma instituição é a “ponta” significa que é o espaço mais próximo de atendimento à realidade da população pobre, especialmente destituída dos direitos de cidadania. Nesse sentido, o CT é a “ponta” na medida em que trabalha com atendimento direto e com requisições de serviços nas mais diversas áreas de políticas sociais. Observe o depoimento a seguir:

Acredito que o conselho tutelar dentro do contexto de políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente, ele é a ponta. Porque é o órgão responsável pela requisição de diversos serviços, como educação, saúde, previdência e tantos outros que a gente está aqui pronto para poder receber essa demanda da necessidade da comunidade e fazer com que os direitos da criança e do adolescente sejam efetivamente garantidos (ENTREVISTADO 4).

De acordo com o conselheiro, o CT deveria ser mais respeitado porque é **“a melhor forma de acesso à comunidade carente”**. Nesse sentido, penso que o conselheiro tutelar é mais uma vez apresentado como *messias*, pois significa a “última esperança” das pessoas sofridas.

Olha, o conselho tutelar, se fosse respeitado pela prefeita de Fortaleza, seria, eu acho que a melhor forma de acesso à comunidade carente. Porque as pessoas que chegam aqui, elas chegam sofridas. Elas chegam acreditando que o conselheiro tutelar é a última esperança delas, elas não têm mais para onde ir. Se as coisas fossem vistas com um pouco mais de responsabilidade, para mim, o conselho tutelar seria um órgão revolucionário na questão de políticas sociais. Se nós tivéssemos mais amparo, se nós tivéssemos mais preparação, uma boa capacitação, se nós tivéssemos mais apoio, se nós nos projetássemos melhor dentro do contexto da prefeitura, a coisa poderia ser outra e se tornar diferente (ENTREVISTADO 4).

Outra afirmação pode sugerir o caráter missionário, romântico e idealizado dos membros do CT, confirmando o pensamento anterior:

E, quero dizer para você que o mais importante aqui é a gente olhar com os olhos do amor. Por mais que a gente não tenha políticas para poder atender as necessidades daquela pessoa naquele momento, o simples gesto de carinho, de amor repassando, isso já serve de uma grande

motivação para que ele vá em frente e siga em frente e consiga conquistar tudo que ele deseja (ENTREVISTADO 4).

Entretanto, considero que tal visão pode ser um “perigo” na compreensão do CT, pois ele pode perder seu caráter político de garantia de cidadania da C/A e tornar-se, simplesmente, instrumento de “consolação”, expressados por gestos de amor e carinho nos atendimentos, sob a alegação de não se ter políticas públicas para dar conta da demanda por direitos legais e legítimos.

A partir de sua experiência no CT, outro conselheiro explica que o sentido da instituição reside na sua **importância para a execução dos direitos de C/A**, desde crianças carentes como também as de classe média, mesmo que seja mais comum a visibilidade das violações referentes às crianças pobres. Veja:

Depois de minha experiência de 4 anos pude perceber que é um órgão de fundamental importância para a execução dos direitos da crianças e adolescentes, dos mais ao menos protegido. Não só a criança carente, mas também da classe média que não tem seus direitos garantidos. Muitas vezes os casos em que a criança ou adolescente tem melhores condições financeiras não são mostrados a sociedade (ENTREVISTADO 5).

Por outro lado, corroborando as afirmações de Andrade (2002), a instituição em destaque aparece como **espaço criado para exigir direitos da C/A tanto do Estado**, nos âmbitos municipal, estadual e federal, **como também dos indivíduos**:

O Conselho Tutelar está para exigir os direitos [da C/A] do Estado. É um papel difícil por que ninguém gosta de ser criticado, mas é esse também o papel do Conselho. Chamar a atenção do pai ou do Estado, criticar, sugerir. Também se torna difícil porque as pessoas sempre querem ter direitos, mas esquecem que também existem deveres. (...) O Conselho está para valer o Estatuto de fato (ENTREVISTADO 5).

Nessa visão, é possível ainda perceber que o papel do CT corresponde a um **trabalho de exercício de crítica e de proposição de sugestões**, no sentido de cobrar deveres para com C/A.

O CT também é visto como um **órgão mediador entre o poder público e a comunidade**, articulando demandas do povo em relação à garantia de direitos de C/A, as quais devem ser asseguradas pelo poder público.

O Conselho Tutelar pra mim é um órgão, uma espécie de mediador entre a comunidade e o poder público. Para exigir desse poder o cumprimento do Estatuto da Criança e do adolescente (ENTREVISTADA 6).

Nessa perspectiva, o CT surge como **espaço de fácil acesso da comunidade**, se comparado a instâncias do Poder Judiciário e ao Ministério Público, as quais também atuam na garantia de direitos, mas guardam um frio distanciamento em relação à população usuária pobre. Inclusive, a conselheira salienta que o legislador federal quando não instituiu grau de escolaridade superior para o membro do CT já estava sinalizando neste sentido de assegurar um espaço de simplicidade e acessibilidade à comunidade. Observe:

É uma instância que fica próxima a comunidade para que a comunidade possa se deslocar com mais facilidade, tem um acesso melhor. Tanto que, eu percebo que o legislador federal quando ele não exigia que o Conselheiro tivesse grau superior é porque ele queria que uma pessoa tivesse mais ou menos o mesmo nível que falasse o mesmo grau da comunidade. Que na verdade se ele quisesse – tivesse a intenção de uma pessoa elitizada ele pelo menos tinha exigido o curso superior, acredito que quando ele não exigiu, ele estava pensando numa pessoa que não intimidasse, que facilitasse o acesso para a comunidade, porque às vezes, vamos dizer assim, não legalizam a suntuosidade ou mesmo o *glamour* que permeia os juizes e promotores de justiça e o Ministério Público, barra um pouco o acesso das pessoas (ENTREVISTADO 6).

Mais uma vez exercitando a comparação entre o CT e as instâncias do Poder Judiciário e Ministério Público, a interlocutora ressalta o caráter mais humano do CT em detrimento dos demais órgãos:

O Conselho Tutelar, ele existe porque existe a Lei! Ele foi uma lei mais avançada que existe, não é? Uma Lei que onde considera a criança e o adolescente como sujeitos de Direitos. Então acho que o Conselho Tutelar tem uma compreensão diferente do Juizado, do Ministério Público; uma visão vamos dizer, mais humana a respeito deles (ENTREVISTADA 6).

Diante dos depoimentos dos conselheiros entrevistados, é possível perceber uma diversidade de significados atribuídos ao CT. Percebo, de modo geral, quatro concepções no entendimento da instituição:

1) CT como conquista social;

2) CT como espaço de defesa e garantia de direitos de C/A (marco na defesa de direitos de C/A; importância para a execução dos direitos de C/A; espaço criado para exigir direitos da C/A tanto do Estado, como também dos indivíduos; trabalho de exercício de crítica e de proposição de sugestões, no sentido de cobrar deveres para com C/A; contribui para a construção da C/A como sujeito de direitos;

3) CT como ponte para a cidadania (instituição de referência; a “ponta”; “a melhor forma de acesso à comunidade carente”; órgão mediador entre o poder público e a comunidade; espaço de fácil acesso da comunidade); e

4) CT como lugar de caridade (espaço de “missão” e de “ajuda”).

Desse modo, pensar a instituição Conselho Tutelar significa se abrir para o diverso e o desconhecido, onde coexistem, inclusive, significados contraditórios, tais como cidadania e caridade. Na tentativa de consolidar o entendimento do CT como instrumento de cidadania para C/A, proponho que devemos pensar sobre os avanços vividos pelos conselheiros tutelares no exercício de sua função, como veremos no item seguinte.

4.2 Avanços dos conselhos tutelares na garantia de direitos de crianças e adolescentes.

De acordo com os conselheiros tutelares entrevistados, já é possível encontrar alguns avanços em relação à existência dos conselhos tutelares no Brasil, de modo geral, e especificamente na realidade do município de Fortaleza.

Em primeiro lugar, é importante considerar que apenas o fato de existir na realidade brasileira instrumentos criados especialmente para atuar na defesa dos

interesses e da conquista de cidadania já é considerado um avanço significativo, como vemos na fala seguinte:

Todo e qualquer mecanismo que venha a ser criado pra defender os interesses de pessoas que estão realmente sem ter esse direito assegurado, que são pessoas realmente em situação de risco social e pessoal, são bem vindos. São Entidades e Instituições que, realmente, a gente tem que dar uma nota satisfatória que, realmente, essas pessoas possam conquistar um pouco que lhe é tirado de direito, então, os Conselhos, eles avançaram (ENTREVISTADO 1).

Nesse sentido, em Fortaleza, por exemplo, é apontado como avanço a criação, até o momento, de 06 (seis) CTs:

Primeiro, eu acho assim, em 1995 teve o primeiro Conselho, nós estamos em 2006, quer dizer nós temos um Conselho para cada Regional! Já é um avanço, né?! Cada Regional tem o seu Conselho, então tem os terminais que as pessoas podem ter o acesso mais fácil. Porque já pensou, anteriormente, só tinha um Conselho! Todos teriam que ir para aquele mesmo Conselho! Hoje em dia avançou muito! Só em ter seis Conselhos, não é verdade? (ENTREVISTADA 6).

Outra situação positiva apontada pelos conselheiros é a garantia de muitos direitos a crianças, adolescentes e suas famílias através da atuação efetiva dos conselhos tutelares.

Hoje nós estamos com 16 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente que é de 1990 e nós tivemos muitos avanços. Muitas famílias têm seus direitos garantidos. Essas crianças que antes não tinham o Conselho Tutelar como um mecanismo de defesa e hoje eles estão assegurados disso. Avançou-se (ENTREVISTADO 1).

No Pará que foi descoberto uma rede de tráfico de seres humanos através do Conselho Tutelar (ENTREVISTADO 7).

Nós sabemos que ainda tem muita coisa a tomar uma direção de crescimento, mas se você parar para analisar a própria demanda do Conselho Tutelar. Hoje nós temos uma demanda 5 vezes mais do que no dia que eu assumi o Conselho Tutelar. Isso demonstra que se a procura vem sendo maior é porque aqui se encontra uma saída para os verdadeiros problemas vividos pelas crianças e adolescentes de Fortaleza (ENTREVISTADO 2).

Realmente é possível observar a grande demanda aos CTs da população em busca da cidadania de C/A, como vimos no capítulo anterior a este ao apresentarmos um retrato das estatísticas de atendimento na instituição.

O processo de escolha para os conselheiros tutelares de Fortaleza também foi indicado como avanço pelos conselheiros, especialmente fatores como a exigência da realização de uma prova de conhecimentos sobre o ECA para os candidatos à função e a existência de urnas eletrônicas para contagem dos votos, possibilitando maior rapidez e margem de lisura na votação. Perceba:

Inclusive, [avanços] até no processo de escolha. Outro avanço é a prova que é feita para o processo de escolha! Onde todos os Conselheiros, aliás, os candidatos têm que alcançar pelo menos 50% do conhecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, isso é um avanço essa exigência (ENTREVISTADA 6).

Hoje nós temos o avanço das urnas eletrônicas, que aí faz com que dê fidedignidade aos resultados e também que aconteça de forma tão rápida (ENTREVISTADO 4).

Também foi mencionado que conquistas no campo das relações familiares são tidas como avanço alcançado pelos conselheiros no exercício de sua função. Veja:

Os avanços estão no fato de ensinar a uma mãe a beijar seu filho e vice-versa, o pai tomar consciência de que não é só comprar o leite, mas que é fundamental dar amor, participar da vida escolar do filho. Acredito que os avanços estejam mais no âmbito familiar. Falamos mais do pai porque aqui chegam mais casos com relação a pais do que a mães, o fato de dar amor. Um exemplo é o fato de que o pai estar com o final de semana livre, mas ele prefere estar bebendo em algum bar. Então, sempre reforçamos que é muito importante o vínculo familiar, você abraçar seu filho todos os dias e vice-versa (ENTREVISTADO 5).

Diante desse depoimento, é perceptível que o trabalho dos conselheiros tutelares parece não se vincular apenas à busca pela garantia de direitos materiais de C/A. Pelo visto, há também a intenção de proporcionar alteração na forma de relacionamento entre pais e filhos, na tentativa de fortalecer vínculos afetivos e de participação no crescimento dos filhos, ao ser incentivado nesse processo atos de amor, carinho, afeto e atenção recíprocos.

Uma interlocutora defende ainda que o fato de os conselheiros estarem preparados para o exercício da função é algo positivo, pois já houve diversas capacitações no sentido de qualificar o trabalho no CT.

Eu considero muitos Conselheiros preparados, inclusive o 1º Conselho Tutelar de Fortaleza era de pessoas preparadas, e daí a gente teve várias capacitações e percebo que houve grandes avanços no preparo desses Conselhos para atender essas necessidades (ENTREVISTADA 6).

A mesma conselheira considera ainda que a existência de alguns programas, tal como o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto juvenil no Território Brasileiro – PAIR, significa melhoria na qualidade de vida e na garantia de direitos de C/A:

E o outro [avanço] são os Programas, por exemplo, o PAIR que veio aqui para Fortaleza, que agora foi criado uma comissão e essa comissão tem procurado enfrentar essas dificuldades (ENTREVISTADA 6).

Outro dado positivo importante revelado por um interlocutor foi o fato da crescente divulgação e visibilidade do órgão na mídia, especialmente a televisiva, contribuindo para consolidar e fortalecer a instituição como espaço de garantia de direitos de C/A perante a sociedade brasileira.

Sempre há avanço. Por exemplo, principalmente hoje, a mídia já mostra o Conselho Tutelar; já houve a participação em novelas. Em curtas metragens, até da própria Globo! Então, isso fez com que mostrasse as atuações dos Conselheiros por aí afora. Então, como o Conselho Tutelar foi para a mídia, muita gente passou a procurar e a demanda cresceu muito! Isso é avanço (ENTREVISTADO 7).

Entretanto, como veremos no item posterior, são muitas as dificuldades enfrentadas pelos conselheiros tutelares, dentre as quais se destaca a de relacionamento e interlocução com o Poder Público, especialmente o municipal. Nesse sentido, é apontada também como avanço a possibilidade de fortalecimento dos CTs de Fortaleza através do trabalho conjunto com o COMDICA, o qual, ao que parece, se dispõe a propor resoluções para melhoria dessa relação CT – Poder Público Municipal no tocante a questão do orçamento público com a C/A como prioridade absoluta.

Agora vai ter uma resolução do COMDICA que vai dar legitimidade pra que a gente possa exigir do poder Público com mais, vamos dizer assim, com mais poder o cumprimento da Lei. Como foi agora, ainda não foi nem legitimado, eu acredito que, no ano que vem a gente já pode estar participando do orçamento, exigindo a execução plena do orçamento municipal que não é cumprido a prioridade absoluta ainda, mas a gente tem lutado...pelo menos o grito para fazer cumprir esses direitos da criança e do adolescente (ENTREVISTADA 6).

Diante dos depoimentos, é possível visualizar alguns avanços em vários campos, tais como: quantitativo de CTs em Fortaleza, número de direitos assegurados pela instituição, avanços no processo de escolha dos conselheiros, relações familiares, capacitação dos operadores dos CTs, existência de programas para atendimento das demandas por políticas públicas, articulação do CT com o COMDICA e ampliação da divulgação e visibilidade do órgão pela mídia.

Mesmo assim, muitos desafios a serem enfrentados no cotidiano institucional permanecem, exigindo do Estado e de toda sociedade civil e, em especial, dos conselheiros tutelares escolhidos pela comunidade, grande esforço no sentido de superar as dificuldades na consolidação e fortalecimentos dos CTs como espaço de garantia de direitos de C/As.

4.3 Dificuldades enfrentadas pelos conselhos tutelares em Fortaleza / Ceará.

Os conselheiros tutelares entrevistados apresentam várias considerações sobre alguns aspectos dificultadores no processo de concretização das atividades cotidianas nos CTs de Fortaleza, os quais fazem referência a campos como infraestrutura, qualificação, políticas públicas, relacionamento intra e interinstitucional, dentre outros. As maiores dificuldades foram em relação à infraestrutura e às políticas públicas, conforme veremos abaixo.

Sobre infraestrutura dos CTs de Fortaleza, os depoimentos sugerem a precarização por que passa a instituição: a ausência de equipamentos de informática, recursos humanos, materiais permanentes, veículos. Tais ausências

parecem prejudicar o pleno desenvolvimento do trabalho dos conselheiros na garantia de direitos de C/A:

Precisa melhorar a sua estrutura. A gente tem aqui desde a falta de um transporte à falta de um simples **computador**, uma **impressora**. A parte do **pessoal, material permanente, vigilância** nós temos na verdade uma falta enorme de estrutura não só o Conselho I, mas os outros Conselhos também, encontram com deficiências (...). A gente tem demanda aqui e essas demandas elas são de 16 bairros da Regional I, onde realmente as pessoas confiam no Conselho Tutelar e no trabalho que é desenvolvido aqui. Muitas vezes nós encontramos **dificuldades de fazer um encaminhamento, de fazer uma visita à casa de uma família ou de notificar alguém devido essa falta de condição** que na verdade é de responsabilidade do Gestor Municipal, está lá na Lei. Diz que o Gestor Municipal é que tem que dar essa condição ao Conselho Tutelar. Nesse sentido nós estamos indo de mal a pior! Esperando ainda que o Gestor público se sensibilize mais com a questão da criança e do adolescente. Porque não é o Conselho Tutelar, são as crianças e adolescentes que precisam desse instrumento que tão bem funciona quando ele tem condição de prestar esse serviço (ENTREVISTADO 1).

Olha, sem sombra de dúvidas, o que eu venho militando com ela dentro do conselho, é exatamente a questão da estrutura. A estrutura do conselho tutelar é muito precária. **Porque, a princípio, como é que você tem um veículo para dar assistência ao trabalho do conselho tutelar, com a questão da visita domiciliar, e esse veículo, quando chega a vinte dias do mês, acaba-se a quilometragem determinada pela regional, que são 1.500 quilômetros? E ficamos 10 dias a 12 dias sem veículo para fazer as visitas domiciliares, onde se recebe muita denúncia por telefone...** Então, eu acho que a estrutura é o ponto crucial para que possa garantir o direito das crianças e dos adolescentes (...). Então eu digo que a estrutura que é o problema principal, crucial, que deixa constrangido o conselheiro. Porque... Eu até te digo mais. Mexe até com o psicológico do conselheiro tutelar, sem ter estrutura. Você vê, eu não tenho segredo não. **Tudo isso aqui é material de xérox, não é pra ser, é para ser material timbrado. Material timbrado, feito na gráfica, bem direitinho, com endereço. Aqui tem endereço de outros conselhos, material antigo (...).** Como é que **falta motoqueiro para entregar notificação?** Foi uma determinação do conselho tutelar para que a gente não entregue a notificação ao denunciante, porque já houve casos de agressões físicas e lesões corporais quando a mãe ou o ex-companheiro vai entregar a notificação para o "cara". Todo esse material aqui, que a gente vai encaminhar para o

ministério público, casos de violações ou então descumprimento do termo de audiência. Que a gente quer apresentar o sujeito ou a sujeita ao ministério público, **você tem que usar o computador do colega**, no caso o Estênio Braga, que é um conselheiro que tem um computador em casa e que ele já fez todo o material, como ele é responsável por isso, ele faz em casa. Porque a Regional III, fez a safadeza de mandar um micro pra cá, sem um monitor. E como é que a gente vai imprimir os documentos? Para tentar burlar um **termo de ajustamento de conduta**, que depois de anos o Eu e os demais conseguimos nos articular. Eu quis, eu tentei convencer os colegas que era importante e que era obrigação nossa, entendeu? Apresentar ao ministério público os casos de violações e a falta de material. (...) **Teve conselhos aqui que na época parou por falta de papel, não tem dinheiro**. Os recursos do conselho tutelar, os 130 e poucos mil reais, fica no cofre de cada regional, onde a sensibilidade do gestor ou não sensibilidade, vai condicionar todo um mecanismo e, principalmente, o conselho tutelar. Eu queria entender, minha amiga, o que é prioridade absoluta. O que é que diz o artigo IV do estatuto da criança e do adolescente da questão da prioridade absoluta (ENTREVISTADO 3).

Os conselheiros, ao analisarem este ponto de fragilidade institucional, colocaram um pouco da história de apoio administrativo dos CTs. Inicialmente, quando da sua criação, os conselhos eram ligados administrativamente à Fundação da Criança e da Família Cidadã – FUNCI, órgão da Prefeitura Municipal de Fortaleza - PMF. Depois, passaram a se ligar com cada uma das SERs em meados de 2003. Avaliam que estando vinculados à FUNCI o apoio de recursos materiais e humanos era melhor se comparado à sua situação atual. Veja:

O Conselho Tutelar quando era gerido pela FUNCI, toda a estrutura, meio de transporte material, transporte administrativo, todo esse material, toda essa manutenção era dado pela FUNCI (Fundação da Criança e do Adolescente). Quando passou a ser descentralizado ou melhor regionalizado, passou pra cada regional, a coisa foi mesmo uma caída enorme dos Conselhos Tutelares, nesse sentido de material, nesse sentido dessa estrutura. Então, alguns Gestores – alguns Gestores - são mais sensíveis à questão da criança e do adolescente e com isso eles dão uma condição melhor ao Conselho Tutelar daquela área. Outros não conhecem, muitas vezes, nem o Estatuto da Criança e do Adolescente! Portanto, uma pessoa dessa que é um Gestor que não conhece o direito e a garantia dos direitos da criança e do adolescente, ele pouco fará para que o Conselho Tutelar possa funcionar dignamente para dar uma condição não só um atendimento àquelas famílias, àquelas crianças e adolescentes, mas dá um

atendimento de qualidade, que no meu ponto de vista acho mais interessante, as pessoas chegarem no Conselho Tutelar e ter um bom atendimento. Sair do Conselho, mas sentindo firmeza no atendimento do Conselheiro! Que teve ali o seu computador, teve a sua impressão através de um material, que foi encaminhado e tudo. Então, muitas vezes, todos os Conselheiros hoje de Fortaleza reclamam da questão da regionalização do Conselho Tutelar! Hoje os Conselheiros até falam em uma possibilidade de vê uma volta para a FUNCI ou para o próprio Gabinete da Prefeita, aí seria uma forma de um só órgão gerir essa estrutura dos Conselhos Tutelares, já que os Conselhos Tutelares têm previsão orçamentária de R\$ 136.000,00 (cento e trinta e seis mil reais)! Cada conselho. Significa que se o Conselho Tutelar tivesse esse dinheiro sendo realmente utilizado para dar condição ao Conselho, nós estaríamos funcionando realmente sem essa situação caótica que hoje se encontra os Conselhos. Em vez de a gente pensar em ter que fazer eleição, eu acho que primeiro deve se pensar em dar uma condição digna aos Conselhos Tutelares pra que eles possam atender com qualidade (ENTREVISTADO 1).

No sentido de buscar resolver alguns problemas de infra-estrutura dos CTs, os próprios conselheiros propuseram ao Ministério Público uma intervenção junto à Prefeitura de Fortaleza, especialmente às SERs, para exigir do poder público municipal o apoio administrativo e material para o pleno funcionamento do órgão. Nesse sentido, foi feito um Termo de Ajustamento de Conduta junto à PMF / SERs, o qual possibilitou algumas conquistas materiais para os CTs:

O termo de ajustamento de conduta garante exatamente a estrutura do conselho tutelar. Mandaram televisão, mandaram fax, mas reduziram a quilometragem. Então, graças a Deus que tem isso aqui, antigamente, o que você está vendo aqui com seus olhos, um birô de qualidade, em aço, um armário, enfim, essas coisas que você está vendo aqui, inclusive televisão de 20 polegadas, 21 polegadas. Isso não é tudo, a gente quer, exatamente, que não pode ter, limitação nas atividades do conselheiro tutelar, porque você pode embarçar. O maior zelador dos direitos da criança e do adolescente é o poder público. Porque, no momento que ele me dá 1.500 quilômetros pra mim rodar, fazer visitas e outras atividades de conselho tutelar, (...) ele está embaralhando a minha ação, artigo 236, dá de 6 a 2 anos de pena (ENTREVISTADO 3).

Entretanto, segundo depoimentos, o referido termo de ajustamento ainda não conseguiu garantir a resolução de todos os problemas de estrutura dos CTs.

Inclusive são feitas sérias críticas à maneira de atuação do Ministério Público no exercício de suas funções sociais. Observe:

Aí, eu pergunto a você, todos os direitos violados que estão aqui, que o poder público viola e que não dá prioridade absoluta, eu tenho que apresentar ao ministério público, que o ministério público, de uma certa forma, não é tão enérgico como nós gostaríamos que fosse, era pra estar em tribunais. Mais angustiante é você não ter o carro para fazer a visita da denúncia. Então o ajustamento veio para garantir. Só que o ajustamento, que me perdoe o ministério público, já era pra ter entrado com ação civil pública, pela falta de cumprimento, já apresentei ao ministério público a questão da quilometragem, e nada, e nada. Nada foi se tomado com a ação, nada. Eu acho que, até às vezes, eu posso estar até errado, eu posso até estar pecando e posso até ser irresponsável ou ser injusto, mas o ministério público às vezes faz vista grossa, parece que o ministério anda de óculos escuro e muito escuro. E, às vezes, não nem de grau, porque vê tudo embaraçado e assim embaraça nossa ação também. Então, assim, eu queria que nessa minha contribuição, entender pra você que já se teve muito resultado, o ajustamento de conduta garantiu. Mas pra quê ter pressão? Pra quê estar noticiando esses fatos ao ministério público se o poder público interveio no que está no estatuto e garantir (ENTREVISTADO 3).

Muito tem que ser feito, certo? Precisa ter pessoas de coragem pra garantir recursos no orçamento municipal, certo, na área da criança e do adolescente, a saúde dessa criança e do adolescente é precarizada (ENTREVISTADO 3).

Nessa perspectiva, é fácil de entender uma outra dificuldade enfrentada pelos conselheiros: a de relacionamento com Poder Público Municipal, na medida em que é este o principal agente social com que os CTs precisam lidar a fim de concretizar os objetivos institucionais. Nos discursos a seguir, essa dificuldade na relação entre CTs e SERs/PMF se deve especialmente aos problemas de estrutura por que passam os CTs.

Pra você ver o conflito que há entre gestão e conselho tutelar, porque nós não somos municipais, nós somos poder público, pra garantir políticas públicas. Imagine se o conselho tutelar... olha, foi muito bem feito. Se o conselho tutelar fosse um órgão do município, desculpe as crianças e adolescentes, abro aspas três pontinhos fecho aspas, estavam assim, estavam perdidas. Imagine se a gente fosse “*calango*” da Luizianne Lins, do Juraci Magalhães, se tinha de fazer o que eles mandassem. Nós

estávamos ferrados. As crianças e adolescentes não estavam nem aí, conselheiro não vinha nem trabalhar. É a realidade (ENTREVISTADO 3).

A maior dificuldade que existe é a de relacionamento administrativo. Isso aí é um negócio incomum. Hoje nós temos um secretário na Regional IV que assumiu e até hoje nós não sabemos a que veio e nem tivemos a oportunidade de conhecê-lo pessoalmente, que é o Dr. Deodato Ramalho. Nós temos secretários em outras regionais que dizem que os conselheiros são arbitrários e querem ser juízes, porque cobram a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, então existe, hoje, uma ligação administrativa dos conselhos tutelares com as regionais e isso traz uma descentralização, uma diferença de tratamento. Enquanto o conselho III, por exemplo, o secretário nem sequer quer recebê-los, tratou-os, eu acho que de uma maneira desprezível, aquilo era causando desprezo mesmo, sem compromisso com a causa (ENTREVISTADO 4).

Ao que parece, há também uma variação na forma de relacionamento entre CTs e SERs/PMF, onde conselheiros afirmam atuar sem dificuldades dessa natureza.

Que eu acho que um dos problemas mais sérios que nós vivemos hoje, dos conselhos tutelares, é um pouco de dificuldade de relacionamento dos conselheiros com a administração municipal. Por que é será que eu não tenho esse problema? Eu não sei. Primeiro, eu falo isso de forma bem a vontade, porque primeiro, politicamente eu nunca fui alienado a ninguém em cada administração. Agora, eu trabalho com o respeito que eles merecem e quero ser respeitado da mesma forma, mas o respeito que eu quero eu conquisto através dos meus próprios relacionamentos (ENTREVISTADO 2).

Aí nós temos aqui o ex-secretário da gente, o Dr. Pinheiro, que foi uma pessoa maravilhosa, que se mostrou muito sensível a causa e que equipou o nosso conselho, graças a Deus, porque se nós dependêssemos do atual, que está aí, nós talvez estivéssemos em situação bem mais precária que o conselho I e que o conselho III e, no caso dos colegas do conselho I, nem se quer ninguém pra fazer o atendimento lá fora eles têm. Os conselheiros são telefonistas, recepcionistas e muitas vezes até faxineiro, lavando banheiro de conselho, fazendo esse tipo de coisa. E no suporte técnico também, falta muita coisa, a prefeitura deixa muito a desejar. Ela tem uma dotação orçamentária para isso e nem se quer presta conta com a gente de como está sendo gasto esse dinheiro (ENTREVISTADO 4).

Outro aspecto é o vínculo administrativo com as regionais, pois se o secretário não tiver uma visão de que o conselho tutelar é importante ele não vai dar prioridade, tratando o conselho como se estivesse fazendo um favor. Não há condições estruturais, como por exemplo, a falta de transporte para o Conselho (ENTREVISTADO 5).

Pelo visto, a existência ou não de conflitos entre poder público municipal e CTs depende da maneira de ser e agir individual do conselheiro tutelar e também da “sensibilidade” do gestor público da SERs em relação à causa da criança e do adolescente.

Uma outra dificuldade importante vivida dia-a-dia pelos CTs é a insuficiência ou mesmo a ausência de políticas públicas para o enfrentamento das violações de direitos de C/A. No trabalho de garantia de direitos, os CTs atendem muitas situações que necessitam de aplicação de medidas de proteção às crianças, aos adolescentes e às suas famílias, por isso, segundo os interlocutores, é fundamental nesse trabalho a existência de “retaguarda”, como é costumeiro chamar, ou seja, a existência de políticas públicas que dêem conta de atender à realidade de situação de risco em que vivem muitas C/A em Fortaleza.

Nesse sentido, são questionados o funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes no município de Fortaleza e as instituições que trabalham na proteção e promoção de direitos desse segmento populacional, especialmente as que trabalham na execução de políticas públicas nos campos da assistência social, educação, esporte e arte, saúde.

Fortaleza hoje com esses 6 Conselhos que, hoje são em torno de 30 Conselheiros Tutelares, nós temos em cada Conselho uma média de atendimento de 12 famílias por dia por cada Conselheiro, então, é uma demanda muito grande nos Conselhos! Todas essas dificuldades que eu citei aqui nós precisamos de **parceiros!** Hoje **o sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente é falho, a rede não funciona!** (ENTREVISTADO 1).

A dificuldade mesmo é a **falta de retaguarda!** Falta de mais condições do **serviço de proteção integral.** Porque eu acho que as pessoas que trabalham nesse sistema, todos são muitos comprometidos, mas falta investimento. Olha nós temos muitas ONGs fazendo o papel do Poder Público, é certo que eles têm as verbas, dos incentivos, mas esse papel era pra ser mesmo pelo Poder Público (ENTREVISTADA 6).

Os problemas mais enfrentados pelos CTs reside no âmbito da Política Pública de Assistência Social, onde são “denunciadas” especialmente dificuldades em abrigamento, tratamento anti-drogas e projetos sócio-educativos. Veja:

Porque no momento que você precisa abrigar uma criança nós não encontramos um **abrigo**, porque o abrigo já está superlotado. E aqueles adolescentes que precisam de um **tratamento para droga** só tem a FUNC! Outros locais particulares que precisa ser pago! Então, a demanda é grande! A oferta dos Gestores é muito pequena. Os **projetos**, como eu disse, nós temos uma população mais de 12 milhões, nós temos 12 vagas em um determinado projeto da FUNC! onde temos uma demanda de milhares e milhares de criança e adolescente precisando de uma vaga! Pra gente na verdade é uma angústia! Você ter a criança numa situação de risco e você não encontrar um equipamento ou espaço para inserir aquele adolescente e passar a acompanhá-lo (ENTREVISTADO 1).

Com certeza nós gostaríamos que a gente tivesse ofertas no governo, governo estadual, municipal, federal, de mais políticas públicas, de mais **projetos sociais** para esses adolescentes. Que eu acho que uma das coisas que mais leva o adolescente a cometer infrações e estar em conflito com a lei é exatamente a ociosidade. Adolescente de 16, 17 anos, ele começa a olhar e dizer: ‘que rumo eu vou tomar na minha vida, se ninguém me mostra um caminho?’.Então, eu acho que precisa a gente avançar mais nessas questões, nessas discussões quanto Conselho Tutelar, no planejamento das políticas públicas, que a gente esteja mais presente e consiga colocar uma visão ampla da necessidade de políticas públicas voltadas para projetos sociais que mostrem, que coloquem o adolescente no mercado de trabalho, que dê a ele uma visão de mercado, dê a ele uma profissionalização. E isso eu acho o maior desafio que nós temos daqui pra frente (ENTREVISTADO 2).

Enquanto fazer políticas públicas para a criança e o adolescente, parece que não dá visibilidade, não dá voto, certo? Eu acho que até dá. Se você garantir a inclusão dessas famílias, dessas crianças em **projetos sociais**, as famílias vão ficar maravilhadas. E quem foi que fez? Foi a gestão pública. Então, eu acho que, daria muito mais conotação à gestão para qualquer gestor garantir a prioridade absoluta, daria visibilidade a essa gestão, enquanto os elementos interessam, esses poucos conhecedores aí, o que vale é a estrutura, a questão do ver e não do resultado. O resultado pra você investir na criança e no adolescente, seria muito mais viável, seria bem viável ou mais viável, investir na criança que é o futuro

pra essa capital, pra esse país, dando uma qualidade de ensino (ENTREVISTADO 3).

Eu acredito que não houve avanço porque, o que acontece? Hoje em dia nós temos, ainda, um tratamento muito indiferente por parte da Prefeitura Municipal de Fortaleza, que não tem compromisso nenhum com a causa da criança e do adolescente, vai levando a coisa na barriga. Hoje nós temos a FUNCI, que é o órgão que está diretamente ligado aos conselhos tutelares quando nós necessitamos de algum amparo legal. E nós temos **abrigos**, que estão fechados, nós temos abrigos em situações difíceis, nós temos hoje os abrigos de Fortaleza que nem sequer encaminham um relatório a respeito das crianças e adolescentes ao conselho tutelar, que é uma obrigação legal, e isso tudo acobertado pela prefeitura. Nós temos hoje os projetos e programas que todos, desde que a nova gestão assumiu, passam por redesenho e nunca saem do papel para a realidade, então fica difícil, quando nós temos a necessidade de encaminhar, efetivamente, as crianças e os adolescentes para projetos sociais, nós não encontramos esse amparo legal por parte da prefeitura (ENTREVISTADO 4).

Temos o atual governo [do Estado do Ceará], que graças a Deus está saindo agora no final do ano, para mim uma falta de compromisso, onde a política social ela passa por uma percepção de política eleitoreira. E falta amparo legal para o trabalho do conselho tutelar. Nós temos, por exemplo, o projeto **SOMAR**, que 60% das vagas que eram destinadas às crianças e adolescentes do município de Fortaleza, foram levadas para o interior para que fosse feito o velho costume (...) no interior de troca de votos. E as pessoas colocando crianças e adolescentes para trabalhar e trocando por voto essa oportunidade de primeiro emprego. Que, para mim, é um absurdo (ENTREVISTADO 4).

Por exemplo, nós temos a **Casa Abrigo**, que é do Estado; o Núcleo de Enfrentamento é do Estado! E o município tem os Abrigos que a FUNCI administra, mais se você for ver, muitos perguntam assim: *Ah! Mas Abrigo é medida excepcional. É verdade! Mas nós temos que ter um lugar para colocar essas crianças, que estão temporariamente necessitando de abrigo! Tanto quando a gente se queixa da falta de ter essa estrutura, aí eles dizem assim: Ah mais eu sou contra Abrigo!* Eu também sou contra Abrigo, mas uma coisa a gente tem que saber da realidade que tem meninos que estão na rua! Tem meninos que estão sendo mal tratados, que tem os seus direitos violados e eles precisam de um espaço pra momentaneamente até que se trabalhe a família que se vive na família, eles precisam de um lugar pra ficar! Isso a gente sente que há pouquíssimas vagas! A Casa Abrigo, por exemplo, a demanda aliás, a

capacidade é 60 tem vezes que tem 80! Lugares que – Lar Batista que a capacidade é 10 às vezes tem 12, às vezes tem 15. As crianças dormindo em colchonetes às vezes entre uma cama e outra , crianças até dormindo no chão. Existe a demanda! Se existe a demanda a gente tem que investir (ENTREVISTADA 6).

A Educação também aparece nos depoimentos dos conselheiros entrevistados como uma das políticas públicas mais frágeis em termos de quantidade e qualidade na oferta de serviços à população infanto-juvenil no município.

E eu te digo isso, que vai ser um caos, e olha que eu vou te dizer mais, em 2007, agora, a questão da **vaga escolar** vai ser um caos. Ano passado ficou quase sete mil crianças sem estudar, por falta de vaga escolar. Então, assim, sete mil ano passado, esse ano a população cresceu, então eu não vejo nenhum trabalho aprofundado para absorver essas crianças que estão fora da escola, as sete que estão e as que vão para outras e as que já vão com novos alunos. Então, se a gente for conversar muito mesmo, na questão do conselho, que vê todas as questões, não só a **educação**, mas a **saúde**, a **alimentação**, a **inclusão**, vê todos os aspectos que garantem os direitos da criança e do adolescente, vou passar aqui três dias tranquilos, porque eu gosto de falar sobre essa causa... (ENTREVISTADO 3).

O relatório da matrícula da SEDAS foi uma vergonha para mim. Nós recebemos esse relatório e nesse relatório a gente encontrava, por exemplo, **criança matriculada em escolas**, em várias situações de **creche** que nem creche existe. Então, nós flagramos uma situação de maquiagem e desrespeito ao direito da criança e do adolescente (ENTREVISTADO 4).

É a falta de prioridade, apesar de constar no Estatuto que a criança e adolescente têm prioridade na construção de políticas públicas. Um ponto também que não está sendo discutido é a **educação em tempo integral** pode ser uma grande opção (ENTREVISTADO 5).

Outra coisa, outro agravante que eu acho, as **condições das escolas públicas!** Tanto no espaço físico – estive numas escolas e o quê que eu sinto? Nem eu suportei estar na sala de aula para estar duas horas de reunião! Por que, por causa do calor! Mesmo com o ventilador ligado, parece assim umas coisas que não tem ventilação. Não tem corrente de ar. Só tem a janela do lado, então o ar não corre! E a janela - às vezes tem uns combobó. Então essa corrente de ar às vezes não chega! Então assim, esses alunos se matriculam, vamos dizer, 100%, mas termina o final do

ano com uma evasão muito grande! Então precisa de investimento no espaço físico, na qualidade da escola e também na qualidade do ensino. Dando melhores condições também aos professores! Os professores hoje também trabalham com muitas dificuldades! E outra coisa, falta também assim, investir em recursos pedagógicos para o horário dos intervalos. Espaço físico que possibilite esses meninos de ter um melhor aproveitamento do horário do intervalo, porque agora mesmo, tenho recebido muitas reclamações de diretores de escolas que diz que fica já com o coração intranquilo quando chega a hora de dar o intervalo, porque às vezes é derramamento de sangue! Eles não podem impedir porque eles vão ao banheiro, eles tem que tomar água! A solução não é essa, deixar os meninos estudando direto! Aí ela disse que os professores, o corpo de profissionais que tem não dá para impedir esses meninos se agriam, e eles se agriem! Então é preciso fazer um estudo para saber porque eles se agriem durante o intervalo. Pode ser estresse, resultado da sua vida em casa. Tudo isso merece um estudo! Então tudo isso é muito sério (ENTREVISTADA 6).

Outro campo ressaltado nos discursos é o das artes e dos esportes, como atividades com fortes possibilidades de resgate da cidadania de C/A.

Em relação com o poder público, no Brasil, a criança não ocupa um papel importante nas políticas públicas, infelizmente. Não acredito que uma criança de 11 anos tenha prazer em fazer relação sexual com um estranho. Então, deve ser investido em políticas públicas para a juventude, como por exemplo, no **esporte**, até por que o Brasil é o país do futebol e do vôlei, mas não há políticas que fortaleçam estas práticas. Hoje não podemos sediar uma copa do mundo por falta de estrutura (ENTREVISTADO 5).

Fala-se em eleições para o Conselho, mas de nada se adianta ter dez Conselhos se não há políticas efetivas. Mais projetos no âmbito do **teatro, música, até mesmo jockey**, como eu já encontrei três meninos com essa habilidade (ENTREVISTADO 5).

É interessante destacar que há também na compreensão dos conselheiros tutelares a necessidade de investimento em políticas públicas para as famílias das crianças e adolescentes atendidos, no âmbito da geração de emprego, trabalho e renda.

E outra coisa o problema da falta de investimento para as famílias. Enquanto não houver uma **política pública que gere emprego e renda** para as famílias não tem como essas famílias ter atrativos para trazer seus

filhos de volta para a casa, porque eles estão saindo de casa por causa da miséria! Aí a miséria ela traz o vício, que é o álcool, a droga. Eles são vulneráveis, tanto as famílias como as crianças são vulneráveis para os traficantes. Porque se não encontram emprego, eles acabam caindo nas mãos dos traficantes! Ah, mas eles dizem assim: *mas existe uma parcela da população que é de pessoas pobres que vão estudar e não caem nas mãos deles!* Mas aí eu acho que é simplificar demais! (...) Então, o que eu acho mesmo é que tem que trabalhar em duas frentes: investir sim em abrigos, investir sim em cursos profissionalizantes e investir em políticas públicas que gerem emprego e renda...(ENTREVISTADA 6).

Como vimos no capítulo anterior, são grandes os números de atendimentos nos CTs de situações onde a principal questão é a pobreza e a miséria, talvez por conta disso seja imprescindível o investimento em políticas públicas dessa natureza no município de Fortaleza.

Diante dessas considerações sobre a precariedade no sistema de proteção integral à C/A, os conselheiros sugerem que a causa dos direitos desse segmento seja vista realmente como prioridade absoluta do Estado, assim como preconiza a CF 88 e o ECA:

Então, assim, eu fico angustiado com essa questão de o poder público não ter a visão da prioridade absoluta, como está escrito na lei, na lei 8.069, artigo IV (ENTREVISTADO 3).

O que falta mesmo é o Poder Público, principalmente o Municipal, que é responsável pelos Conselhos Tutelares, entender que é preciso concretizar a prioridade absoluta que está previsto no artigo IV do ECA, essa é uma das prioridades (ENTREVISTADA 6).

Ressaltam ainda que os CTs e o COMDICA deveriam trabalhar de forma articulada, já que os CTs recebem denúncias e realizam atendimento de situações de ameaça e/ou violações de direitos de C/A e também têm como atribuição *“assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”* (BRASIL, Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, 2004). O COMDICA, por seu turno, é órgão que, legalmente, deve definir e deliberar sobre as políticas públicas para C/A em Fortaleza. Nada mais “natural” que uma atuação conjunta dos conselhos tutelares e o de defesa de direitos.

Porque seria importante pra que o Conselho tivesse como um aliado forte o COMDICA, trabalhando, reunindo, é sempre nas reuniões dos colegiados ter a presença de uma pessoa do COMDICA para que a gente pudesse realmente traçar planos pra nossa infância e juventude. Porque a Lei do Estatuto da Criança e do Adolescente diz que o Conselho Tutelar ele é um integrante de buscar informações das suas estatísticas e assessorar o município no orçamento da criança e do adolescente que nós não somos chamados para isso! Não é indagado ao Conselho Tutelar nossas estatísticas, do que nós temos; se o Conselho Tutelar realmente tem informações que possa vir ajudar ao orçamento participativo da criança e do adolescente. Então nós ficamos de fora disso. Então, não falo só o COMDICA, eu falo a FUNCI outros órgãos da infância e da juventude, que não se aproxima eu não sei quais os fatores (ENTREVISTADO 1).

Todavia, de acordo com depoimentos, na relação entre COMDICA e CTs estão presentes alguns conflitos que contribuem para dificultar esse trabalho articulado.

Eu acho que poderia ser melhor! A gente tem uma relação muito superficial! O COMDICA agora que está se aproximando da gente. Agora mesmo eles estão mandando um ofício pra nós nos convidando mensalmente pra gente se reunir. Isso é uma coisa nova que pra mim, já é um avanço! E tá sendo bom. Já é um avanço! Mas eu acho ruim – vou até sugerir isso – eles ficam lá na frente, eles tem meia hora pra falar e a gente tem três minutos! Entendeu? E eles quando estão falando e ultrapassa o horário às vezes eles são tolerantes com os outros! E nós que estamos ali ansiosos a anos pra falar e, às vezes a gente tem três minutos! A gente deveria ser mais ouvido! Mas, pra mim já é um avanço! Mas eu acho que a nossa relação ainda é muito superficial! Eles deveriam nos convidar, mesmo que – pra ouvir as reuniões, pra assistir, mas ter ali um representante. Acho até que deveria mudar a Lei! Para que a gente possa participar do COMDICA (ENTREVISTADA 6).

Eu só conheci o COMDICA pra fazer inscrição! Pra saber o resultado da eleição! E quando eles vêm de lá pra cá tentando reclamar alguma coisa! Eu nunca vi o COMDICA chegar no Conselho pra tentar melhorar a situação, por isso que às vezes eu não aceito nem crítica, porque você criticar tem que ter – nem houve o treinamento pra nós, novatos! Eu sou novato! Então eu que estou aprendendo com os colegas mais experientes e com o dia-a-dia mesmo! Então nem o treinamento mesmo eles não deram! Fomos empossado e jogaram lá e te vira! Então nesse ponto que eu acho que eles não têm respaldo pra chegar reclamando ou cobrando alguma coisa... Acho que o COMDICA e o Conselho Tutelar é só uma

condição hierárquica. Ele está um pouco acima em termos de comandar e mais nada (ENTREVISTADO 7).

Outro desafio a ser enfrentado na melhoria do trabalho nos CTs é, consoante alguns discursos, o problema da falta de qualificação dos seus operadores (conselheiros tutelares). Veja:

[Precisa] melhorar ainda na capacitação dos conselheiros tutelares. Porque não é dado essas condições aos conselheiros, pessoas que vêm de comunidades, lideranças comunitárias que vem assumir um cargo tão importante que é o Conselho Tutelar. E nós realmente não temos essa condição de capacitação a altura de um Conselheiro Tutelar (ENTREVISTADO 1).

A gente não teve nenhum treinamento! A gente aprende na marra mesmo! Se você não tem amor pela causa, se não conhece a causa e se você não vem de um *berço* – eu particularmente levei sorte porque já venho de um *berço* ... Já trabalhava a causa da criança e do adolescente, eu tinha uma noção! Mas tem gente que não teve essa noção e não sabe o que veio fazer aqui! Então acho que ainda deixa muito a desejar (ENTREVISTADO 7).

A falta de conhecimento do CT pelas instituições que se relacionam com ele, dos Poderes Executivo e Judiciário, Ministério Público, sociedade civil e da população de modo geral também é um agravante dificultador na consolidação desse trabalho de garantia de direitos.

Agora, nós precisamos a cada dia colocar de forma plena, que inclusive dia 18 agora é nosso dia, dia do conselheiro tutelar; a gente precisa despertar na sociedade o conhecimento amplo da palavra *conselho tutelar*. Onde ela tenha uma compreensão principalmente, não só a sociedade civil como também até as próprias organizações. E toda sociedade tem que compreender que o conselho tem uma só missão, fazer cumprir uma lei, mas de forma... de mãos dadas com a sociedade civil organizada e não organizada. Nós não queremos tornar o Conselho Tutelar um órgão repressor ou um órgão de repressão, não. Ele tem que ser um órgão de parcerias, um órgão que venha ajudar a escola a conviver melhor com seus alunos, ajudar a unidade de saúde a ter um melhor atendimento, uma visão de atendimento mais apropriado com a criança e o adolescente. Mas ainda de mãos dadas, porque eu acho que o caminho é esse. E, eu acho que depende de cada um de nós, conselheiros, tirar essa imagem que o Conselho Tutelar é aquele que vai chegar para lhe punir e sim colocar que

o Conselho Tutelar é um órgão que vai estar juntamente com você fazendo cumprir uma lei (ENTREVISTADO 2).

O primeiro Conselho Tutelar existiu em 1995. Muitas reivindicações e conflitos com o próprio judiciário os conselhos vêm tendo, com o ministério público, a troca de... a confusão que dá com as atribuições do conselheiro, do ministério público, do conselheiro, com o juiz. O juiz não compreender, às vezes, a necessidade de uma agilidade do judiciário, o promotor que, como fiscal da lei, às vezes é omisso com a estrutura dos conselhos tutelares, que o poder público tem que garantir a estrutura (ENTREVISTADO 3).

Então, se em 1995, na época de 1994, na verdade na época de 1989, com a construção, em 1988, na reformulação, na criação da constituição. Os constituintes foram muitos felizes em abrir espaço para criar uma lei abonando o termo “menores”. Onde os movimentos sociais foram brigar lá, após a constituição e em 1990 foi criado o estatuto da criança e do adolescente. Precisa ter um a abrangência muito maior, até nos ensinamentos das faculdades, no ensino acadêmico deveria ter aprofundado, eu, como acadêmico, também não vejo o aprofundamento do estatuto, na questão da inclusão, na questão da prioridade. Mas, como um simples acadêmico, eu vejo que nos laços acadêmicos, na rede acadêmica pouco se trabalha a questão da criança e do adolescente, também. A não ser no Serviço Social, que está ali para trabalhar com isso diariamente. Mas o próprio curso de jornalismo é fundamental, um curso de gestão pública, fundamental, enfim, são cursos que poderiam investir mais na questão dessa pauta, criança e adolescente, mas se a população e gestores não tiver conhecimento melhor da causa da criança e do adolescente, nós vamos estar, daqui a uns trinta anos, em um caos (ENTREVISTADO 3).

Outro fator bastante lembrado pelos entrevistados, é a quantidade ainda insuficiente de CTs em Fortaleza para atender a grande demanda por garantia de direitos de C/A, seguindo assim uma recomendação do CONANDA que cada município assegure 1 (hum) CT por cada 200.000 habitantes.

Então, muito foi reivindicado, obtivemos vários avanços, mas para a realidade atual, onde a recomendação do CONANDA, na resolução 75, diz que a cada 200 mil habitantes é pra ter um conselho tutelar. Então nós temos um déficit aí de, aproximadamente, cinco conselhos tutelares, se nós tivermos dois milhões e 400 mil habitantes como os últimos dados do TRE (ENTREVISTADO 3).

Um entrevistado lembrou ainda a existência de uma certa “disputa institucional”, tanto relacionada com um jogo de “empurra-empurra” para resolver qual a instituição responsável pelo atendimento, como também algumas querendo se sobrepujar sobre as outras, ou mesmo ocorrendo divergências na forma de trabalho em relação ao CT. Perceba:

O problema é muito caótico, o problema é sério! Nós temos aí, com problemas com mães e pais que não têm mais pulso com os filhos e quando chegam aqui no Conselho é porque não tem mais jeito! A gente pega a coisa aqui andando... A gente é a ponte... Então infelizmente quando as pessoas procuram as instituições é porque não vêem mais jeito, eles sempre querem dá um jeitinho! Isso acontece com outras instituições também. As pessoas querem resolver, quando não conseguem resolver eles jogam pro Conselho! O Conselho que se vire! *Não, joga pro Conselho Tutelar! O Conselho Tutelar que se vire!* (ENTREVISTADO 7).

Porque existem vários tipos de instituições trabalhando pela mesma causa, mas parece que há uma disputa! Infelizmente! A gente está aqui, mas o pessoal – todo mundo se acha melhor do que o outro! E acaba ninguém resolvendo o problema, certo?! (ENTREVISTADO 7).

O Conselheiro vai na residência, consegue resgatar aquele adolescente com um pouco de conversa, dificuldade que tem de um lado e de outro, quando a gente consegue levar para um Abrigo, vem logo com essa: *ocê fica aqui se quiser!* O adolescente não vai querer ficar! Então ele já atrapalha o trabalho! Acho que tem que ser feito um estudo em relação a esse tipo de fala quando vai abordar o adolescente! Quando o adolescente vai para o Abrigo é que ele está sob proteção! É medida de proteção, então não pode ninguém jamais é pra dizer aquilo! Ele tinha que ficar mesmo até por algumas semanas, por alguns meses pra gente tentar amenizar o que esta acontecendo com ele! Muitos estão ameaçados de morte aqui fora! O problema da droga é grave! A televisão está abordando muito, pensa que diminuiu, mas não diminuiu! Está cada vez maior (ENTREVISTADO 7).

Por fim, há dificuldades de relacionamento entre os próprios conselheiros tutelares, como salientado por um conselheiro.

Então é uma preocupação que nós infelizmente nós do Conselho de Fortaleza não temos Plantão, essas coisas acontecem mais à noite, nos finais de semana. Os colegas não querem atuar nos finais de semana, à noite! Coisas que – muitos aumentos de casos! Quando a gente pega na semana não dá tempo nem de concluir (ENTREVISTADO 7).

Eu também achava o Conselho Tutelar totalmente diferente do que é! E sinto que é muito problemático você trabalhar! Às vezes você não consegue, tem dificuldade em tudo! Tem dificuldade até de relacionamento com os colegas! Então isso às vezes desanima (ENTREVISTADO 7).

As dificuldades apresentadas pelos conselheiros tutelares em seus depoimentos são muito fortes e surgem como necessidade de serem trabalhadas tanto pelos próprios operadores dos CTs, mas também por todos os agentes sociais e políticos que fazem parte do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes do município.

Os problemas enfrentados nos âmbitos de infra-estrutura (falta ou insuficiência de material permanente, de escritório, recursos humanos, veículos etc), de relacionamento com Poder Público Municipal, com o COMDICA, outras instituições e entre os próprios conselheiros, de políticas públicas (assistência social, educação, esporte, arte, geração de emprego e renda), qualificação profissional dos conselheiros, de conhecimento sobre o papel do CT, quantitativo de CTs em município, precisam ser vistos como desafios a serem enfrentados e superados, tendo em vista que a busca principal é a garantia da cidadania real de crianças e adolescentes em Fortaleza.

4.4 O que leva alguém a querer ser conselheiro tutelar? – motivações, vantagens e desvantagens advindas do exercício da função.

Diante do número crescente de pessoas que se propõem a tentar uma vaga para exercer a função de membro do CT, indaguei aos entrevistados sobre os motivos e/ou fatores que levam alguém a se colocar a disposição para enfrentar um processo de escolha para conselheiro tutelar.

Segundo as informações coletadas nas entrevistas, existem pessoas que querem ser conselheiros tutelares porque se identificam com a causa da C/A, ou querem se dedicar a essa “missão” ou já apresentam uma trajetória de trabalho social com este segmento. Veja:

A cada eleição aumenta essa procura, isso é importante. Eu acho isso importante. Eu até reconheço, eu acho que a gente tem que ser muito

sincero, em 2002, quando eu fui candidato, em 2004 eu tinha uma visão que eu achava que tinha que divulgar pouco para poder ter poucos candidatos na eleição. Hoje, onde eu passo, nas escolas, na área do Serviço Social, eu sempre coloco isso: 'olha gente, tá faltando você lá, vamos lá!' Porque é importante, porque o Conselho Tutelar, vai ganhar força. Vai ter uma equipe pronta pra ter o trabalho que o adolescente espera, que a criança e o adolescente esperam. Então, eu acho que falta divulgação no processo eletivo, tem que ter mais divulgação. E é importante que as pessoas que têm esse sonho de enfrentar essa missão, que eles enfrentem, que eles venham somar com a gente pra que a gente possa fazer cumprir essa lei, que é uma lei, realmente, de muitos desafios (ENTREVISTADO 2).

Outras pessoas vêem o CT como uma possibilidade de emprego.

Olha, um número bom de pessoas procuram ser Conselheiros por amor à causa, porque já são militantes nessa área, acham o trabalho interessante, consideram uma missão. Mas outros, acho que procuram emprego! Infelizmente! A gente percebe isso (ENTREVISTADA 6).

Esse interesse dos colegas vindo a ser conselheiro, acho que, talvez, pelo bom salário. (ENTREVISTADO 3).

Nesse sentido é importante salientar que, em Fortaleza, cada conselheiro recebe em média R\$ 1.200,00 (hum mil e duzentos reais) por mês, para uma atividade de 8 horas diárias, durante 3 anos. Penso que esse fenômeno de procura pelos CTs como uma possibilidade de "remuneração boa e garantida" pode ser explicado pela grave situação de desemprego e "subemprego" no Brasil, além de levar em consideração que o valor de um salário mínimo é de apenas R\$ 380,00 (trezentos e oitenta reais) atualmente. Por outro lado, mesmo não sendo obrigatória pelo ECA a remuneração dos conselheiros, considero-a necessária por se tratar de uma atividade que requer dedicação exclusiva de 8 horas diárias, sendo assim justo o pagamento de "salário" às pessoas que se dispõem a ser conselheiros tutelares em Fortaleza.

Segundo depoimentos, existem pessoas que não sabem o que foram fazer nos CTs, não sabendo ao certo sobre o trabalho da instituição. Estão nessa atividade por conta de algum vínculo político partidário, em busca de ganho de visibilidade pública e de alguns "benefícios" que o trabalho no CT pode oferecer, como requisições de serviços.

Tem uma parte que não sabe nem o que é que veio fazer aqui! Então é muito da parte política! Então a parte política leva muito a pessoa a querer ser Conselheiro! Só que tem muitos que abraçam a causa quando chegam! E mostram o que veio fazer!...Causa política que leva a pessoa a ser Conselheiro. [Você pode explicar melhor o que é essa *causa política*?] É exatamente a política partidária mesmo! A política partidária sempre tem um padrinho mais forte! Um Vereador, um Deputado que indica alguém pra ser Conselheiro! E ele trabalha em cima das suas forças partidárias, ele quer uma pessoa que futuramente ele consiga alguns benefícios que a instituição oferece! Como registros, encaminhamentos para as instituições; então tudo isso tem alguém que leva vantagem! Infelizmente, tem muita gente que se leva a ser Conselheiro porque já vem através de um grupo político (ENTREVISTADO 7).

Olha, sempre houve intervenção política. Políticos, vereadores, até deputados e interesses dos governantes, como a prefeitura, o estado, em garantir aquela representação dentro do conselho com o conselheiro lá dentro, uma pessoa que possa ter direito. O poder do conselheiro, ele é muito grande, ele tem suas limitações, mas ele é amplo quando ele sabe garantir essa política (ENTREVISTADO 3).

Existe também, eu acho que sempre vai existir, enquanto for pelo sistema que é escolhido o conselheiro tutelar através do voto, que deixa de ser política social e para ser politicagem barata e suja. Sempre vai existir essa questão do individualismo, cada conselheiro quer trabalhar da sua forma, do seu jeito. Atentando para os seus currais eleitorais, as lideranças que te apóiam, que trabalham para você. E isso faz com que o conselho tutelar ele se torne (...), porque eles deixam de acreditar na hipótese de ser um órgão colegiado, então as decisões têm que partir de comum acordo entre os conselheiros e isso não acontece. Dificilmente existe unidade dentro de uma sede de conselho tutelar (ENTREVISTADO 4).

E o fato de as pessoas dizerem que a pessoa também quer ser conselheiro por causa da visibilidade, acredita que isso seja normal e se faz até mesmo necessário, pois as pessoas precisam saber que eu existo e que estou aqui para servi-la da melhor maneira possível (ENTREVISTADO 5).

Nessa perspectiva, os conselheiros revelam que sempre houve caráter político no processo de escolha dos membros dos CTs de Fortaleza, com a participação e apoio (“apadrinhamento”) de candidatos por membros dos poderes executivo e legislativo, os quais buscam garantir uma “representação” dentro dessa instituição.

Ao que tudo indica, tal prestação de serviços aparece como “benesse” e favor e não como direito de cidadania de C/A e serve, posteriormente, como “moeda de troca” por votos no período eleitoral.

Assim, o exercício da função de conselheiro tutelar surge como uma possibilidade para exercício de poder, poder esse advindo das atribuições do CT, das medidas de proteção aplicadas a C/A e suas famílias e nessa relação com as instituições do Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Mas, o que eu digo que vem a interessar é a questão política mesmo, a questão de você pensar que quando chega aqui vai ser um super herói. Tem conselheiro que entra e pensa que dentro do conselho ele vai ter secretária para ele, ele vai ter um motorista para ele e a visão é totalmente diferenciada. Porque aqui é um colegiado, manda sim e manda a maioria, manda dois mais um. Então se o “cara” for querer fazer uma coisa totalmente desviada, ele não vai conseguir, porque ele tem que ter o voto de mais dois, um ofício que você fez, ele tem que pelo menos comunicar aos colegas, porque vai a assinatura de todos. Então, ele vai, às vezes, ter que se enquadrar com a realidade de ser conselheiro. Primeiro ele tem o artigo 136, de ele cumprir as suas atribuições, então ele também o valor desse salário e a questão da articulação política (ENTREVISTADO 3).

Consoante as entrevistas, parte das motivações que levam muitas pessoas a quererem se tornar membros dos CTs são de caráter político, ou melhor, de “politicagem barata e suja”, ou de garantia de emprego. Também é possível encontrar pessoas que procuram trabalhar nos CTs a fim de ganharem em visibilidade para, em seguida, tentarem um cargo de vereador ou deputado.

São vários motivos. A gente não pode dizer que é um só! Que é só a questão do trabalho de gostar de trabalhar com criança e adolescente! Nós sabemos que muitas pessoas que se candidatam ao Conselho Tutelar são com outros sentidos. Desde se promoverem primeiro pelo Conselho Tutelar a posterior a um cargo político, Vereador, Deputado. Outros pelo salário, vê o salário de um Conselheiro Tutelar hoje, como um dos bons salários. E aqueles que têm realmente o compromisso que gostam de trabalhar na defesa da criança e do adolescente. Já tem uma trajetória, desenvolve algum trabalho em alguma instituição. Então, são pessoas que eu digo que são aptas a realmente ser um Conselheiro ou uma Conselheira Tutelar de Fortaleza ou de qualquer outro Conselho. É isso que eu espero que, quando as pessoas venham a ser candidatas a um cargo, aliás, ao

Conselho Tutelar, elas entrem realmente com esse perfil de realmente trabalhar com a criança e o adolescente (ENTREVISTADO 1).

Contudo, aparece em seguida nos discursos um motivo ideal e idealizado para quem quer ser conselheiro tutelar, ou seja, a pessoa deve gostar de trabalhar pela causa da C/A, ter trajetória social, além de precisar ter alguns “requisitos” de caráter e personalidade. Perceba:

Acredito que a pessoa deve ter a **responsabilidade social**, o **altruísmo**, **sensibilidade para com o sofrimento do outro**. É um trabalho prazeroso, mas é muito difícil pela falta de estrutura, falta de material expediente, telefone quebrado. Então, você deve fazer o diferencial e enfrentar todos os obstáculos, quando você tem consciência de que você investindo na criança você estará fazendo diferente o futuro, e esse futuro é feito a partir do presente. Não adianta também uma pessoa querer ser conselheira achando que vai resolver todos os problemas e que será o “herói” e também não pode faltar o que eu já falei antes, o altruísmo, a sensibilidade. Somos assessores e fiscalizadores do poder público, o que eu tenho cobrado constantemente, pois não há a valorização. Nós não somos chamados para o Orçamento Participativo, por exemplo. O conselheiro tem que saber interpretar bem o Estatuto, porque há muitas coisas omissas. E não se pense no salário, porque este está estagnado há bastante tempo (ENTREVISTADO 5). Você também **deve saber lidar com as ameaças**. Nós também **precisamos ter conhecimento de vida**, não basta somente saber interpretar o Estatuto. O conselheiro tem que ter a visão de que **deve orientar desde o caso mais simples até o mais complicado**, por exemplo, conversar com a prefeita Luiziane Lins e dizer que se deve investir mais em educação. É isso que se está dizendo nos orçamentos participativos. Outra o conselheiro deve ter **liberdade de expressão**, **não deve ter medo de desagradar alguém**, **deve ter responsabilidade social, conhecimento** (ENTREVISTADO 5).

A partir de suas experiências nos CTs, os entrevistados colocam a existência de vantagens e desvantagens advindas do exercício da função.

Uma das vantagens apontadas é a possibilidade de exercício da “missão” através do trabalho pelos direitos de C/A, fazendo desse jeito o “bem e ajudando ao próximo”. Vemos mais uma vez a presença do caráter religioso e messiânico no exercício da atividade de conselheiro:

Na verdade, eu sou tão apaixonado que não paro para analisar as desvantagens. Acho que talvez até uma grande parte dos conselheiros

talvez fosse mais adepto a colocar essa questão da desvantagem. Mas eu não paro para analisar. Primeiro porque eu não vejo isso aqui como emprego. Eu não vejo isso aqui como profissão. Eu vejo isso aqui como missão. Missão onde a gente a cada dia tem um sonho de fazer fluir algo em prol do bem estar do ser humano. Eu coloco só como vantagens e mais vantagens, assim, não são vantagens comuns, vantagens materiais, não. Vantagens de você poder estar ajudando o próximo (ENTREVISTADO 2).

Tem muita vantagem. Porque, primeiro, se você tem uma vantagem de deixar, porque na vida nós não levamos nada. Nós estamos só de passagem, onde essa passagem nós deixamos um registro do que você fez. Eu quero deixar o meu registro de um militante da casa, aí é onde eu vejo que é gratificante, onde é importante pra mim. E a questão de ser viável, não, acho que essa pergunta eu posso amarrar e dizer o seguinte: que o conselheiro é bom, com toda a existência. Em qualquer instância o conselho tutelar faz bem, até para você se tornar uma pessoa mais humana. Você ver o sofrimento de um próximo e você conseguir fazer alguma coisa, isso te dignifica, pra mim eu vejo assim (ENTREVISTADO 3).

Como vimos no item 4.1 sobre o significado do CT para cada entrevistado, o CT representa “escola de vida”, sendo a experiência adquirida uma das mais importantes vantagens advindas desse trabalho.

[A vantagem é] a experiência, pois o Conselho Tutelar é a escola da vida (ENTREVISTADO 5).

Outra vantagem de ser conselheiro reside no fato de se conseguir resolver a situação de violação de direitos em que se encontra a C/A ou mesmo de poder contribuir para a melhoria de vida desse segmento.

As vantagens, porém, são superiores. Quando uma mãe chega dizendo que seu filho parou de usar drogas, por exemplo, é uma alegria imensa. O prêmio de um conselheiro é ver um ex-viciado trabalhando e com uma família linda (ENTREVISTADO 5).

A vantagem é que é realmente a gente ter êxito em chegar e resolver as coisas! Nós que tínhamos como barreira anteriormente, e hoje a gente tem que exercer uma autoridade e consegue lograr êxito...naquele que anteriormente era negado e hoje não pode ser negado porque a gente é baseado e respaldado dentro da Lei! Aí a gente consegue (ENTREVISTADO 7).

Eu acho que existe mais vantagem! Que a gente fica conhecendo os problemas e pode contribuir, não é!? Contribuir tanto ocupando os espaços quando estamos discutindo o enfrentamento dos problemas das crianças e adolescentes em todos os seus espaços. Por exemplo, o enfrentamento da violência sexual contra a criança e adolescente; o trabalho infantil. Todos os tipos de violação a gente está aí! Ocupando espaços onde estão discutindo problemas e buscando soluções! E ali acho que com a minha vivência, a minha maturidade, posso contribuir. Na minha opinião tem mais vantagens do que desvantagens! Não sei se uma jovem vê da mesma maneira! Porque na época a pessoa está construindo o seu futuro e tal, mas pra mim tem mais vantagem do que desvantagem (ENTREVISTADA 6).

Nesses depoimentos parece existir nos conselheiros a sensação de dever cumprido, de satisfação pessoal em ter conseguido obter “sucesso” diante de determinada situação.

Ao mesmo tempo, a situação de impotência diante de muitos casos atendidos na instituição aparece como desvantagem no exercício desse trabalho, estando ligadas às sensações de estresse, fracasso e frustração. Observe:

Olha, vantagem, para mim, acredito não existir. Existe desvantagem, porque muitas vezes você se vê na berlinda e fica muito constrangido e magoado pela falta da capacidade de fazer. Mas não da capacidade da pessoa do conselheiro, da incapacidade do sistema como um todo. De absorver tanto problema social. Eu acho que aqui a gente só vê desvantagem, vantagem é uma coisa que não existe (ENTREVISTADO 4).

A desvantagem é só o *estresse* que a gente passa! A gente adocece porque acaba absorvendo, mesmo que você não queira você acaba absorvendo e fica se sentindo muito impotente de resolver e sem ter condições de resolver (ENTREVISTADA 6).

Outro fator considerado desvantajoso para os conselheiros é as situações de descrédito e de conflitos com poder público, na tentativa de garantir direitos de C/A, o que faz com que esses operadores do CT se sintam desrespeitados e desvalorizados em suas funções.

Então, tudo que deixa na desvantagem é quando o poder público não valoriza os seus direitos. Aí você entra em conflito, o seu nome fica aí jogado, com você acuado. É difícil fazer a atribuição do conselheiro tutelar quando se tem o poder público contra você. Mas que você tente fazer uma política pública, a política da boa vizinhança, mas quando você vai ver tem

a história “não, mas ele bate na prefeitura. Não, ele cobra demais”. Aí, tudo que você tenta que encaminhar, você usa de um argumento que não é possível (ENTREVISTADO 3).

As desvantagens são as estruturais e a falta de reconhecimento dos gestores públicos (ENTREVISTADO 5).

Um entrevistado expõe ainda que ao se dedicar plenamente ao trabalho de conselheiro é possível que aconteça a perda da privacidade e fragilização de vínculos familiares, na medida em que o operador acaba se dedicando muito mais a outras famílias do que a sua própria.

No caso de quem quer trabalhar e trabalha dentro é o cara que passa a ser conhecido dentro da comunidade! Então até a sua privacidade ele perde! Então é a desvantagem que tem! Às vezes você é tido como Conselheiro e tem autoridade onde chega, então qualquer problema eles pedem que você resolva! O pessoal lhe tem como psicólogo, policial, como assistente social como tudo! Então qualquer local que você esteja a pessoa sempre lhe aborda e quer que você resolva! (ENTREVISTADO 7).

Como vimos a pouco, e segundo os conselheiros entrevistados, são três as principais motivações para que uma pessoa queira se tornar conselheiro: 1) o gosto de trabalhar pela causa da criança e do adolescente, 2) a possibilidade de remuneração boa e fixa (emprego / salário) e o interesse em articulações políticas (poder e política partidária).

Como vantagens estão: 1) possibilidade de exercício da “missão” através do trabalho pelos direitos de C/A; 2) experiências adquiridas no trabalho; 3) resolução de casos; e 4) contribuição para ajudar a melhorar a situação das C/A no município. Já as desvantagens se devem aos seguintes fatores: 1) incapacidade ou impotência na resolução de algumas situações; 2) descrédito no seu trabalho e conflitos com poder público; e 3) perda da privacidade junto à sua família.

4.5 O que pensam sobre o processo de escolha dos conselheiros tutelares? – candidatura e eleição.

Nos depoimentos de alguns conselheiros, a avaliação geral feita em relação ao processo de escolha para membros dos CTs em Fortaleza é positiva, especialmente em se tratando dos critérios para candidatura à função, tais como idade, escolaridade, idoneidade moral, dentre outros. Veja:

O Estatuto da Criança e do Adolescente, no seu artigo, diz que a pessoa tinha que ser maior de vinte e um anos; ter idoneidade; e residir no município. O COMDICA, na sua resolução, criou alguns outros *mecanismos* – digo assim – para que a pessoa possa se candidatar: desde que você tenha 2 anos de trabalho social em uma entidade que seja cadastrada no COMDICA; que você seja uma pessoa idônea, através de todas as declarações negativas, certidões criminal, da Justiça Federal e outros. E que você faça uma prova do Estatuto da Criança e do Adolescente, a qual eu acho muito salutar! Achei que o nosso processo, a nossa escolha, foi dentro daquilo que realmente é digno de que uma pessoa possa concorrer ao Conselho, dentro daquilo que é de tão importância que é o Conselho Tutelar (ENTREVISTADO 1).

Acho que os critérios que hoje são exigidos são corretos, acho que é esse mesmo que exige 2º Grau completo; reconhecido idoneidade moral; eles pegam antecedentes criminais, a nossa folha corrida na Justiça Federal, Estadual na delegacia. Acho que isso é suficiente! Também a gente faz uma prova pra medir os conhecimentos. Esses critérios eu acho que são suficientes! Pra quê que a gente deve ter mais além da idoneidade pra lidar e também os dois anos no mínimo lidando com a criança e o adolescente (ENTREVISTADA 6).

A exigência da aprovação em uma prova sobre conhecimentos do ECA parece ser vista como algo muito importante e mesmo imprescindível em se tratando de exigência para que alguém se candidate ao cargo. Observe:

A prova para mim é maravilhosa, e isso ele dá um despertar na responsabilidade do conselheiro (ENTREVISTADO 4).

Eu acredito que a prova foi um avanço grande, antes se candidatava qualquer pessoa, que muitas vezes não sabia nada do estatuto. Eu já tendo passado por outras provas por ter sido outras vezes conselheiro e estar sempre lendo o estatuto, ainda assim eu errei duas questões. Parabenizo o COMDICA nesse aspecto (ENTREVISTADO 5).

Entretanto, em outros discursos, aparecem alguns pontos de conflito, tensão e questionamento a respeito desses mesmos critérios.

No que se refere à exigência da escolaridade, é importante lembrar que o ECA não previu como requisito para candidatura à função de conselheiro tutelar nenhum nível de escolaridade. Todavia, o ECA deu margem para que cada legislação municipal pudesse estabelecer outros critérios. No caso do município de Fortaleza, é exigido nível médio completo. Esse ponto é sempre polêmico, tanto para os estudiosos dos CTs, como também para o colegiado do COMDICA, como também para os candidatos e os membros em exercício da função, como vemos nos depoimentos abaixo:

Até eu mesmo me questionava a questão da necessidade do nível superior. Mas hoje, você sabia, eu não estou muito adepto a essa questão. Pela questão lógica do quê a gente está vendo. Eu acho que precisa mesmo é a pessoa ter uma vivência do social e ter trabalho na área, ter uma visão na área, que é o Conselho Tutelar, através de um trabalho na área ligada à questão social, alguma pasta ligada ao social. Porque, veja bem, nós temos 30 conselheiros tutelares em Fortaleza. Dezenove pedagogos, três se formando em direito, dois sociólogos e seis, se eu não me engano, e seis são ligados ao movimento social comunitário ou bíblico. Você sabe que eu estou em dúvida se esses seis não têm, assim, um trabalho mais determinado, com mais precisão e até com mais acerto (ENTREVISTADO 2).

Outro critério que eu acho importante é ter o ensino médio, pois uma pessoa que não sabe redigir um relatório e fazer outras tarefas no mesmo estilo é um regresso. Faz-se importante porque essa função requer que você escreva bem, tenha não só a leitura do estatuto como de vários outros autores. Ter o ensino superior hoje não é um pré-requisito, mas pode evoluir para que isso venha acontecer. Acredito que se você já começasse seu mandato capacitado seria um grande avanço (ENTREVISTADO 5).

O que eu acho de negativo é às vezes as pessoas conseguem driblar essas exigências como a gente tem notícias de pessoas que forjavam diploma de 2º Grau (ENTREVISTADA 6).

Inclusive, há quem defenda como critério para chegar a ser conselheiro tutelar o nível superior, sob a justificativa de garantir, assim, a qualidade no atendimento e no trabalho desenvolvido na instituição.

E afirmativa mesmo, é afirmativa, tem que eliminar cada um que não tem conhecimento com a causa, que não tem caligrafia e futuramente, porque o estatuto não diz isso, sabe, o estatuto não diz nem segundo grau, avalie o

primeiro grau e avalie o terceiro grau, no caso seria o acadêmico. Mas eu acho que se botar pra ser acadêmico a coisa fica muito estrelismo também, eu fico pensando nisso. Mas daria uma qualidade, daria uma qualidade. Porque para os bancos acadêmicos, ele tem o conhecimento, ele está tendo instrução acadêmica e isso é bom. Eu digo, eu vim para o conselho como acadêmico, eu tinha abandonado a faculdade de pedagogia e quando eu fiz direto eu fiquei muito mais seguro nas minhas ações. Tudo bem que eu quis o direito, mas para facilitar meu trabalho, que eu acho que futuramente o terceiro grau, pelo menos, assim, o “cara” ser acadêmico, tentar ser acadêmico e tem que ter, independente de primeiro, segundo ou terceiro grau, a prova de redação (ENTREVISTADO 3).

Por outro lado, um interlocutor se contrapõe ao anterior, defendendo a idéia de que vale mais a experiência do candidato dentro da área social que a escolaridade de nível médio para ser conselheiro tutelar. Penso serem fortes seus argumentos:

O atual processo eu particularmente não concordo! Acho que não é só o conhecimento do ECA que era pra levar uma pessoa a ser Conselheiro! Acho que a pessoa deveria ter uma experiência dentro da área social, total e da área comunitária em geral. Que tem certas líderes comunitárias que talvez não tenha nem o 1º Grau completo e supera qualquer Conselheira que seja formada! Como também tem pessoas formadas que vem pra ensinar! Tem pessoas que são formadas que são capazes. Mas tem – as vezes tem colegas, às vezes num movimento comunitário que exerce a função de tudo... inclusive no Conselho Tutelar que supera ai eles ficam de fora por causa do processo porque eles não têm o certificado de 2º Grau! E eu não concordo com esse tipo de exigência. Porque hoje por exemplo, se o nosso Presidente tem o Doutorado, ele conseguiu depois! Mas quando ele era Deputado acho que nem o 2º Grau ele não tinha, e hoje ele é o Presidente da República! Tem Vereador que nem concluiu o 1º Grau e é Vereador! E porque essa exigência para ser Conselheiro? Acho que conhecimento de causa seria a melhor coisa! O cara ter conhecimento do que é aquilo, qualquer um resolveria! A pessoa evidentemente tem que saber porque tinha que ler o Estatuto pra poder compreender o Estatuto! Mais eu acho que isso era o bastante! Não precisava ter essa obrigação do 2º Grau porque tem muita gente ai do lado de fora que merecia estar aqui dentro!... (ENTREVISTADO 7).

A questão de embate que se coloca nas falas acima é bastante saudável para o amadurecimento do CT como instituição fundamental no Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes no Brasil. Exigir nível médio ou nível superior? Ou quem sabe não exigir nenhuma escolaridade? Exigir apenas saber ler e

escrever? Essas questões nos fazem refletir sobre a real institucionalidade do CT no Brasil, já que, de início, foi um órgão criado, para garantir a participação popular na fiscalização dos direitos de C/A. Será que exigir nível superior não excluiria grande parte da população? Ter nível médio também é fator de exclusão nesse processo. Mas, então, como garantir qualidade nesse “serviço”?

Todas essas questões merecem amplos debates na sociedade brasileira, a fim de encontrarmos um denominador comum, algo que, ao mesmo tempo, garantisse a qualidade e efetividade do trabalho dos CTs, mas também resguardasse seu precioso fundamento de ser espaço de participação popular e não de exclusão do povo da gestão do “social”.

Para além da escolaridade do candidato, surgiu nas entrevistas falas defendendo idéias de acréscimo de outros critérios, os quais se referem a conhecimentos que os conselheiros devem ter para o exercício da sua função: saber informática e boa redação e caligrafia.

Ela tem que ser incluída dentro dos seus requisitos, além de um nível – não nível superior, falo a nível de Segundo Grau - Nível Médio, que a pessoa também tenha conhecimentos básicos em informática e, infelizmente, nós temos Conselheiros que não sabem manusear um computador! E porque nós trabalhamos com um sistema de informação chamado SIPIA (Sistema de Informação a Infância). Então, a pessoa que está ali no Conselho Tutelar tem que alimentar esse Sistema. Pra isso ele tem que ter conhecimento em informática. Então, eu sou a favor também de que se crie esse requisito de que a pessoa tenha conhecimento básico em informática (ENTREVISTADO 1).

Eu acho que todo conselheiro tutelar ele deveria ter, no mínimo, a obrigação de ter um conhecimento na área da informática, que nós temos um sistema valiosíssimo a nível nacional, que é o SIPIA, que não é alimentado porque boa parte dos nossos colegas não têm conhecimento nessa área, nem se quer sabem ligar uma CPU. E isso para mim fica difícil (ENTREVISTADO 4).

Tem muita coisa para se acrescentar, principalmente na redação. É necessário ter uma redação e um professor para corrigir essa redação e a caligrafia. Olha que eu não tenho uma boa caligrafia, mas tem colegas aí que nem médico entende. Hoje a gente vê médicos aí fazendo seus receituários bem mais legível. Mas tem colegas aí atualmente, pelo amor de Deus. Tem que botar um baralho para tentar entender o que está

escrito. Me desculpe, a redação tem que ter, a redação tem que ter (...). Essa nós criamos, foi idéia nossa, não minha, do grupo, de criar uma prova e eu criei, dei a sugestão, e era candidato, que queria ser sabatinado por mim mesmo se eu conhecia o estatuto ou não, na minha reeleição. Eu fui um dos mais bem conceituados na área do estatuto, teve gente, conselheiro, que foi até mais que eu, mas é preciso ter a redação (ENTREVISTADO 3).

É sugerido por um interlocutor uma forma de capacitação posterior para os conselheiros tutelares em exercício, para aprender como fazer bem o atendimento ao público. Perceba:

Mas eu acredito que a gente tem que ter uma preparação com relação ao atendimento ao público, existem algumas questões administrativas que muita gente não está apto a chegar aqui e sentar e exercer. (...) E eu acho que essa é uma responsabilidade da prefeitura, a prefeitura deveria dar suporte para isso, promover a capacitação dessas pessoas. Para que possa, efetivamente, garantir que as condições pertinentes ao trabalho, elas sejam dadas. E isso não tem acontecido (ENTREVISTADO 4).

Outro critério também é objeto de questionamento, a saber: a idade de, no mínimo 21 anos, exigida para quem quer se candidatar ao cargo, critério este estabelecido pelo ECA.

A idade de 21 anos para mim é relativa, pois se com 18 anos você pode ser vereador, então porque não pode ser conselheiro, no Brasil há muitas dessas divergências. Por exemplo, com 16 anos você pode votar, mas não pode dirigir, sendo responsabilidades equivalentes. Por que só pode ser conselheiro com 21 anos se o pré-requisito é ter o ensino médio e geralmente nessa idade a pessoa já concluiu. Essa discussão de idade merece um debate sério (ENTREVISTADO 5).

Dois critérios exigidos para candidatura são questionados pelos conselheiros entrevistados: o trabalho com a causa da C/A de pelo menos 2 (dois) anos e a reconhecida idoneidade moral.

Agora, precisava ser visto com mais clareza alguns fatos que são, hoje, determinantes na eleição do conselho tutelar. Que é: para ser conselheiro precisa ser o quê? Ter nível médio, tudo bem, isso aí eu acho que se contestar dizendo que isso aí é pouco eu ainda fico calado, mas não fico

muito aberto. Agora, o que ocorre é, para ser conselheiro você tem que ter 2 anos de serviços prestados à criança e adolescente. Será que isso é realmente analisado? Pelo menos, pelo o que eu vejo isso aí é uma necessidade maior de ser analisado isso aí. Porque se você tem um bom trabalho com a criança e adolescente sem ser conselheiro, como conselheiro você vai ter três vezes mais oportunidade, não vai? Agora, se diz a lei que você tem que ter um trabalho direcionado com criança e adolescente há dois anos, isso aí, realmente, eu acho que é o ponto crucial do processo. Tem que ser avaliado melhor essa questão aí. Porque, eu conheço todos os meus colegas conselheiros, sei até do que vivia anteriormente, e eu me pergunto muito sobre essa questão, como foi feita essa análise (ENTREVISTADO 2).

A gente tem notícias de pessoas que não militam na área da criança e da adolescência, mas conseguem declarações falsas! Que seria, que é um vício desse sistema! Mas o sistema está exigindo o critério de forma correta! Acho que o COMDICA e o Ministério Público deveriam ter mecanismos para descobrir isso! Porque às vezes mesmo a gente sabendo a gente não denuncia com medo de perseguições! Dentro do mesmo grupo! Aí você tem que se mudar da cidade! Medo de perseguições por causa que o grupo é forte! O grupo que elege esses Conselheiros! Mas fora isso, acho que, os critérios estão corretos (ENTREVISTADA 6).

Um outro ponto é a idoneidade moral que deve ser investigada realmente (ENTREVISTADO 5).

As críticas apresentadas se colocam como pontos de discussão junto ao COMDICA e ao Ministério Público, na medida em que põem na berlinda o processo de escolha de conselheiros tutelares em Fortaleza, denotando uma possível fragilidade nesse processo.

Outra consideração importante feita sobre a forma de condução do processo pelo COMDICA foi a respeito da atuação dos profissionais envolvidos no processo de escolha no dia da votação. Considero que essa matéria deve ser objeto de atenção do COMDICA, responsável pela realização do processo de escolha, e do Ministério Público, com função de fiscalizar as eleições dos CTs. Veja a seriedade da crítica apresentada:

As minhas preocupações são em relação, assim, à questão da estrutura de profissionais envolvidos no dia, porque eu tive agora, em 2006, nesse processo da regional V e VI, do Conselho Tutelar das regionais V e VI, eu cheguei em uma determinada urna e a menina que estava como mesária,

ela estava mandando o eleitor: 'vote aí em qualquer número'. E eu chamei ela e disse: 'olha, a senhora não vai mais poder ficar aqui, vai ter que se retirar, vai ter que ser substituída, porque esse procedimento que a senhora está tomando não é legal na lei'. Mas ela não estava roubando, nem burlando, ela estava inocente no processo. Eu percebi isso claramente, que ela ficou sensível à situação e tudo. Mas faltou, assim, um esclarecimento melhor a orientação devida (ENTREVISTADO 2).

Agora, em termos de divulgação do processo perante a sociedade fortalezense, parece um avanço para a consolidação dos CTs, tendo em vista que a avaliação feita é bem positiva: *"hoje nós temos, graças a Deus, uma visibilidade muito grande da sociedade civil organizada, para participar desse processo eleitoral"* (ENTREVISTADO 4).

Nesse sentido, a visibilidade cada vez maior dos CTs em Fortaleza é algo muito salutar para seu fortalecimento institucional, na medida também em que consegue abranger milhares de pessoas participando do processo de escolha. Mesmo com certas ressalvas no aspecto da qualidade da participação, com possíveis manipulações e clientelismos nas relações dos candidatos com os eleitores, a presença cada vez maior de pessoas participando dessa votação também significa legitimidade no processo de escolha pois garante mais um espaço de participação social e política e assegura a representatividade dos candidatos eleitos em cada pleito.

Então, por isso eu vejo que, para mim, houve muito avanço na questão da eleição do conselho tutelar de Fortaleza. Hoje estamos bastante avançados com os colegas que tiraram bem mais de 10 mil votos. Nós temos, é até um certo valor, pelo número de pessoas que representamos (ENTREVISTADO 4).

Outra fortaleza do processo de escolha dos conselheiros tutelares no município é a adoção do voto eletrônico como forma de garantir rapidez e segurança no referido pleito. Como falamos no capítulo anterior, as eleições dos CTs são realizadas com o apoio do TRE, o que fortalece e respalda esse trabalho junto aos CTs.

Outra questão também, o processo, ele tem mudado muito e tem se tornado mais seguro. Em 2002, a eleição que eu tive as minhas urnas burladas, ainda era o papel. Você marcava o "x" no candidato, na época, eu lembro, eram 128 candidatos, aí a pessoa ia lá no meu nome e botava

um “x”. Isso aí... isso aí é brincadeira. Como é que eu vou conseguir provar que aqueles papéis são aqueles mesmo que foram pra urna? Quero dizer, é brincadeira isso aí. Ainda bem que hoje está o voto eletrônico. Você comparece com o título e vota e coloca na urna eletrônica. Dá mais um pouco de segurança aos candidatos e aos eleitores de estar tendo, realmente, o seu voto agraciado (ENTREVISTADO 2).

Fortaleza, para mim, é primeiro mundo na escolha dos conselheiros tutelares. Porque hoje nós temos o avanço das urnas eletrônicas, que aí faz com que dê fidedignidade aos resultados e também que aconteça de forma tão rápida (ENTREVISTADO 4).

Outro ponto polêmico em Fortaleza é a possibilidade de cada eleitor poder votar em até cinco candidatos a conselheiro tutelar, como acontece atualmente nas eleições para os CTs. Nessa perspectiva, os interlocutores apontam alguns prós e contras sobre o voto múltiplo em detrimento do voto individual e vice-versa.

Sobre o voto múltiplo (o eleitor poder votar em até 5 candidatos), afirmam que ele ajuda candidatos com menos condições financeiras a conseguirem se eleger, tendo em vista que o processo de escolha para os CTs tem se tornado algo grandioso no sentido do volume de recursos a serem investidos pelos candidatos e quantidade de votos obtidos, o que nos conduz a afirmar que a eleição de conselheiro tem se assemelhado e muito a de vereador no município.

Mas acho também que a escolha de 05 Conselheiros Tutelar, como foi feito no nosso pleito, isso não foi a nível de Fortaleza, estão vindo de São Paulo e de outras administrações, fizeram até dando espaço aquelas pessoas que menos tem condições financeiras de concorrer a uma eleição. Às vezes, vejo o contrário do que as pessoas dizem: “olha essa forma beneficia outras pessoas que não tem às vezes compromisso com a criança e adolescente”. Eu já vejo como outras vezes não. Por exemplo: eu fui candidato pela primeira vez, individualmente, o eleitor só poderia votar em um candidato, eu tirei 500 votos! Mostra que realmente, que se você não tiver uma condição pra disputar um cargo de tão importância que é o Conselho Tutelar, se você não tiver essa condição, com certeza você nunca vai ser Conselheiro! E continuei tentando fazendo meu trabalho social. E na segunda oportunidade, o processo de escolha era de cinco Conselheiros queira ou não eu acabei *pegando uma carona*, isso facilitou a minha entrada dentro do Conselho Tutelar com 3.818 votos. Mais eu continuo dizendo, se tivesse ido individualmente eu não estaria aqui! Porque é uma campanha que exige transporte, exige que você faça os

seus santinhos; os seus números para as pessoas e é muito difícil (ENTREVISTADO 1).

Então, acho que esse processo de escolha do eleitor de poder votar em 05 candidatos, ele no meu ponto de vista, ele é o mais correto pra dá oportunidade daquelas pessoas que não têm condições financeiras e tem compromisso com a criança e adolescente, mas não têm a condição financeira que outras pessoas têm que tem por trás um Vereador; político A, B e, que realmente faz uma eleição rica, até maior que uma campanha de Vereador! E essa é hoje; o sistema de eleição do Conselho Tutelar hoje em dia está indo nessa linha! Como se fosse uma eleição pra Vereador (ENTREVISTADO 1).

Acredito eu, que a possibilidade de se votar em cinco candidatos seja uma boa opção. Porque a pessoa, ela escolhe um candidato a presidente, um a governador, um a senador, a diversos cargos diferentes. Mas ela escolher cinco candidatos para ocupar o conselho tutelar, para mim, é uma maravilha. Porque aqui são cinco pessoas que são eleitas e ali ela está tendo a oportunidade de estar escolhendo as cinco pessoas a quem ela quer confiar os direitos do seu próprio filho. Quando ela vota em alguém, ela está ali elegendo o guardião dos direitos do filho dela (ENTREVISTADO 4).

Por outro lado, há quem defenda o voto individual por considerar essa a maneira mais correta e justa de eleição, pois o voto múltiplo possibilita que um grupo forte e/ou rico, seja ele religioso ou político, obtenham todas as “cadeiras” de conselheiro tutelar de uma vez só. Inclusive, isso é visto como algo ruim porque também inviabilizaria o CT como espaço de diversidade de olhares, opiniões e interesses e se torna algo corporativista e homogêneo.

Fui eleito duas vezes pelo voto múltiplo. Nós sabemos que os conselheiros hoje e todos os outros têm vínculos partidários, portanto esse voto múltiplo beneficia grupos e às vezes pessoas comprometidas ficam de fora. Às vezes uma pessoa que estuda muito e já está dentro da área e fica de fora por que não atingiu os 5.000 ou 6.000 votos. Então, eu acredito que o voto múltiplo seja uma covardia. Porque tem gente que é eleito somente pelo grupo político que apóia, mas nunca trabalhou com a causa e nem a defende. Acredito que o voto individual é a melhor opção, ou seja, o cidadão só poderá votar em um conselheiro. O voto individual dá mais chances a quem tem menos oportunidades, sendo comparado aos partidos pequenos. É até mais rápido votar em uma pessoa do que em cinco (ENTREVISTADO 5).

Acho assim para muitas coisas deveriam mudar no sentido de ser individual, por exemplo, porque hoje você pode votar em até cinco Conselheiros, cinco candidatos! E eu acho que em cinco candidatos possibilita um grupo forte, ou um grupo político, ou de uma igreja... E aí você eleva só um grupo pra ser Conselheiro, vamos dizer, de uma entidade só ou de um eixo só e aí pode não ser bom! Se a eleição for individual vamos dizer, mesmo que tenha algum envolvimento político, mas um é de uma área, outro é de uma igreja, outro pode ser das escolas que se reuniram e elegeram. Aí a gente vai ter o que uma coisa múltipla! E onde vai ter umas idéias diferentes! Não vai ter assim vamos dizer uma coisa que seja um corporativismo! Se houver um desvio de função, como é um grupo muito unido, de repente eles vão se unir e jamais vão coibir esses vícios que pode ter dentro do Conselho. Então eu acho que deveria ser uma eleição individual! Pra que cada segmento – era isso que eu queria falar e não vinha a palavra na minha cabeça – pra que cada segmento da sociedade pudesse estar ali pra ser representada! E quando é cinco um grupo só se une e aí você corre o risco de ter um só segmento representando ali a sociedade. Por exemplo, só um poder político ali dentro! Está entendendo? E se for um, aí você vai ter mais – aí a comunidade vai estar melhor representada! Um de cada segmento da sociedade (ENTREVISTADA 6).

Ainda sobre o processo de votação, apareceu durante uma entrevista uma indagação sobre a possibilidade de regionalização da votação em Fortaleza. Tal regionalização facilitaria, na visão do interlocutor, o trabalho como conselheiro tutelar, visto que o conselheiro já estava atuando naquela área antes mesmo de se tornar conselheiro tutelar, conhecendo bem a realidade daquele espaço.

O pessoal infelizmente, até voltando a pergunta anterior que tu fez, devido a gente não ser regionalizado com toda a cidade votando num Conselheiro, a maioria do meu grupo é lá da Regional I e eu atuo na Regional VI! Então tem essa dificuldade... O pessoal... o que eu não concordo é que eu gostaria que mudasse, teria que regionalizar mesmo a votação dos Conselheiros! Porque aí a gente ficava mais a vontade! Eu atuaria dentro da área onde eu trabalho! Do pouco que eu conheço, mas a gente é jogado, passa a trabalhar em outra Regional, que a gente vai passar a conhecer, começar do início. Enquanto tem outros amigos saíram daqui e foram lá pra nossa área! É uma coisa que eu nem entendo porque é dessa maneira! Eles escolhem você vai pra lá ou pra cá. Acho que deveria... tá numa reunião e escolher: *não, me deixe aqui!* Todo mundo entrar em consenso! (ENTREVISTADO 7).

O último ponto que gostaria de destacar é sobre as campanhas realizadas pelos candidatos a conselheiro tutelar. Segundo os depoimentos, são várias as estratégias utilizadas para conseguirem seus objetivos, desde a utilização de transporte para condução dos eleitores no dia da votação, como também o apoio de parlamentares. Observe:

Na verdade dizer aqui que as pessoas não usam transporte!? As pessoas usam transporte porque são obrigadas. O eleitor tem que se sensibilizar da importância do Conselho Tutelar - que participam desse processo, não há também uma ampla divulgação municipal ou Estadual sobre eleição do Conselho Tutelar! Acho que a falta desse conhecimento das famílias dessas pessoas tem muito haver com o descaso dos próprios Gestores não divulgarem a própria importância do Conselho Tutelar (ENTREVISTADO 1).

A cidade de Fortaleza, ela nunca vai deixar de ter alvos, assim, que a gente considera, assim, não gratificantes, que é o envolvimento político nas eleições. Isso sempre vai existir, infelizmente. Até porque, eu não posso dizer, se chegar um deputado pra mim e dizer assim: 'eu vou votar e vou pedir o voto dos meus amigos pra você'. Eu não vou dizer que é ilegal porque não é. Não é ilegal. Ele pode. Ele não pode é fazer algo que seja, é... contra a lei, ou seja, pagar alguém pra votar ou conduzir pessoas para votar, mas ele ligar pra os amigos e dizer 'vote no Humberto', seria uma coisa natural. Eu estou citando eu, no meu caso, mas a gente sabe que a maioria dos candidatos têm esse vínculo, interligado à questão política e nunca isso vai deixar de ter. E eu considero que se não tivesse, nenhum tivesse esse vínculo político, era muito importante. Porque seria a própria sociedade mesmo que iria apontar as pessoas. Mas, acho que isso aí nós estamos distantes, porque não há nada que proíba o ser humano a se manifestar a favor (ENTREVISTADO 2).

Muito pesado. Hoje, desumano. Tem muita gente boa aí nos movimentos sociais que não tem condições financeiras, pra se tocar uma campanha custa no mínimo 10 mil reais. Em uma campanha de conselheiro para ser eleito você gasta 3 mil reais, você vai conseguir aonde? Um "cara" que vem de base? Tem que ter ajuda, articulação pesada. O "cara" que disser pra mim que não gastou um centavo para ser conselheiro tutelar ele já deve ser um metido, mentiroso, safado. Ele não gastou pra ser candidato, não gastou pra ser candidato, mas pra ser eleito ele gastou no mínimo, no mínimo, assim com muita sorte, cinco mil reais e você tem que locar os carros pra conduzir pessoal, onde eu acho errado, tem que abolir os carros, o transporte (...). O cadastro era horrível, porque nas eleições passadas

...você saía com, tinha vereadores e candidatos que saíam com os blocos e preenchia e depois entregava na pessoa que estava o ponto de inscrição, a inscrição prévia. Isso é muito mais fraudulento (...). E você fazer uma eleição para gastar mais de 300 mil reais, toda eleição, é dinheiro demais. Você sabe o que é 300 mil reais, 200 mil reais? É dinheiro demais, para fazer uma eleição de conselho tutelar (...). Eu resumo para você que tem que se pensar melhor a questão da eleição do conselho tutelar. Porque, primeiro, não é obrigatória, então, fica difícil, fica difícil pensar. Dos que tem aí passado, a melhor forma é essa atual, infelizmente é essa, não é boa, você pega e leva o pessoal pra votar. Quem vai ganhar? Quem tiver mais carro pra levar e uma boa articulação. Quem tiver uma articulação e mais carro pra levar, ganha a eleição. Então, já vem aí uma questão financeira, que prejudica o conselheiro, o candidato no caso. E quem vem garantir isso são os políticos (ENTREVISTADO 3).

Considero de suma importância o aparecimento dessas informações sobre o processo de campanha dos candidatos. Isso pode nos proporcionar elementos para reflexão sobre os rumos da instituição Conselho Tutelar no Brasil e, especificamente, na realidade de Fortaleza. Será que é de todo ruim o envolvimento de parlamentares no processo de eleição dos CTs? Em que prejudica e em que contribui para a institucionalidade dos CTs? No formato da democracia representativa brasileira, não seria da natureza de toda instituição que lide com processos de eleição esse tipo de vinculação? Por que um conselheiro tutelar não pode ser, posteriormente, um vereador ou deputado, se isso faz parte da nossa legitimidade democrática? O problema está na vinculação política dos conselheiros ou nas formas clientelistas de lidar com a população?

Diante dessas reflexões e mesmo sem ter “respostas” diretas a essas perguntas, arrisco afirmar que achar que um órgão como o CT ficaria distante da forma de democracia representativa adotada no país e, digo mais, dos melindres da cultura política brasileira, tradicionalmente baseada em relações clientelistas, com distribuição de benesses e com direitos sendo transformados em favores individuais, é possuir uma forma ingênua e romântica de ver e lidar com instituições brasileiras que trazem em seu bojo o ideário de participação popular.

Isso não significa dizer que “lavemos as mãos”, pois o “destino” dos CTs está traçado. Consiste, antes de tudo, numa tentativa de compreender a natureza real e não a idealizada da instituição, para que então possamos reunir forças e construir

lutas sociais, consensos e dissensos, a fim de continuar o processo de amadurecimento democrático e participativo no interior do nosso país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A condição do fortalecimento da democracia encontra-se na politização das pessoas, que devem deixar o hábito (ou vício?) da cidadania passiva, do individualismo, para se tornarem mais participantes e conscientes da coisa pública (ARANHA E GRAÇA, 1993: 183).

Os anos 1980 consagraram a democratização da sociedade brasileira como processo fundante de uma luta pela construção de outra sociedade, pautada em valores como liberdade, igualdade e justiça social. Anteriormente a esse período, o Brasil constituía uma nação marcada pela ditadura e pelo autoritarismo, histórico esse que marcará o povo brasileiro ainda por muitas gerações.

Com a conquista da Constituição Federal em 1988, conhecida como Constituição Cidadã, a partir do ativamento social e político da sociedade ocorrido nesse período, o Brasil tenta construir um novo patamar em sua história, onde democracia e participação da sociedade civil aparecem como categorias centrais definidoras de uma outra sociabilidade. Nesse contexto, os movimentos sociais representantes dos mais diversos interesses e segmentos sociais surgem como atores na busca por uma nova “ordem social”.

Assim, são criados novos espaços e novas instituições, pautadas no ideal democrático e capazes de garantir a participação da sociedade na gestão da *coisa pública*, tais como os conselhos setoriais, os de direitos e os tutelares, os fóruns de discussão e intervenção da sociedade no gerenciamento do “social”. Esse movimento propõe uma transformação na forma de fazer política e nas intervenções sociais em matéria de políticas públicas. A participação social é, desse modo, institucionalizada, na tentativa de alcançar novas relações entre Estado e sociedade, a fim de garantir a efetividade da cidadania.

Nesse contexto de abertura do Estado para a participação da sociedade em assuntos antes tidos como exclusivos no poder público, são criados os conselhos tutelares como forma de garantir a participação direta da comunidade na fiscalização

do cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes brasileiros, assegurados pela CF 1988 e pelo ECA.

Retomando a definição legal e estatutária do Conselho Tutelar, ele é órgão permanente, autônomo e não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelos direitos de crianças e adolescentes. Mas, para além dessa definição formal, o que a realidade nos diz mais sobre os CTs?

Objetivando conhecer mais e melhor a instituição Conselho Tutelar, propus essa pesquisa a respeito de seu significado social e político no contexto da garantia de direitos de C/A no município de Fortaleza. Nesse intuito, procurei investigar junto às melhores pessoas que encontrei, as quais pudessem contribuir comigo nessa jornada: os operadores da instituição, ou seja, os conselheiros tutelares em exercício. *Mas, por quê? Qualquer um não poderia falar sobre os CTs de Fortaleza?*

Penso que ninguém melhor do que os próprios membros dos CTs de Fortaleza para interagirem comigo sobre a institucionalidade do órgão, seus objetivos, metas, prazeres e desprazeres no exercício da função, como e porque querer ser operador dessa política, o que pensam sobre a maneira de fazer parte dos CTs etc. *Quem mais conheceria a realidade de ameaça e violação de direitos dos menores de 18 anos em Fortaleza do que os próprios conselheiros tutelares? Quem teria maior legitimidade na sociedade para dar significado ao trabalho no CT senão os seus membros?* Sendo assim, um número de 07 (sete) conselheiros tutelares se dispôs a nos expor seus pensamentos e seus discursos.

Diante das informações fornecidas, observamos, de modo geral, algumas semelhanças nas suas trajetórias de vida, a saber: 1) os percursos dos conselheiros mostram-se fortemente ligados a atividades de caráter social e político, a partir de seu engajamento em movimentos sociais, religiosos e político-partidários, relevando sua relação com temáticas do “social”; 2) ser conselheiro se aprende “na prática”, no cotidiano da instituição, porque, certas vezes, a idealização do que era “ser conselheiro” antes do trabalho não coincide com o “ser conselheiro na prática”; 3) uma terceira marca presente nas histórias dos conselheiros: a força da religião, relevada nos discursos através de expressões como “missão”, “sonho do social”, “super-herói” da criança e do adolescente. Nessa perspectiva, “ser conselheiro” aparece como função idealizada, com caráter missionário e messiânico, como contribuição

pessoal na resolução de problemas; e 4) os conselheiros parecem não demonstrar ou, pelo menos, parecem não querer demonstrar interesse ou vontade individual em ser conselheiro, mas se tornaram por uma vontade externa, de outrem.

Ao refletirem sobre o significado do CT, apresentaram quatro possibilidades de entendimento: 1) CT como conquista social; 2) CT como espaço de defesa e garantia de direitos de C/A; 3) CT como ponte para a cidadania; e 4) CT como lugar de caridade. A partir dessa pesquisa, descobri que pensar a instituição Conselho Tutelar significa se abrir para o diverso e o desconhecido, onde coexistem, inclusive, significados contraditórios, tais como cidadania e caridade.

Além disso, no exercício da função, os conselheiros entrevistados afirmam encontrar alguns avanços e algumas dificuldades na busca pela garantia de direitos ameaçados ou violados de C/A em Fortaleza. Os avanços são: 1) a própria criação dos CTs no Brasil e a criação de 6 CTs em Fortaleza; 2) muitos direitos já foram assegurados por intermédio pelos CTs; 3) a realização da prova e o voto eletrônico utilizados no processo de escolha para os conselheiros tutelares de Fortaleza; 4) conquistas no campo das relações familiares; 5) conselheiros preparados e capacitados; 6) a existência de programas sociais para C/A; e 7) a visibilidade do órgão na mídia.

As dificuldades enfrentadas são: 1) precariedade na infra-estrutura material e humana; 2) conflitos com Poder Público Municipal, com o COMDICA, outras instituições e entre os próprios conselheiros; 3) ausência ou precariedade nas políticas públicas, em especial as de assistência social, educação, esporte, arte e geração de emprego e renda; 4) falta de qualificação profissional dos conselheiros, 5) fragilidade de conhecimento sobre o papel do CT pela sociedade; e 6) pouca quantidade de CTs no município.

As dificuldades apresentadas pelos conselheiros tutelares em seus depoimentos são muito fortes e surgem como necessidade de serem trabalhadas tanto pelos próprios operadores dos CTs, mas também por todos os agentes sociais e políticos que fazem parte do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes do município. Logo, precisam ser vistas como desafios a serem enfrentados e superados, tendo em vista que a busca

principal é a garantia da cidadania real de crianças e adolescentes em Fortaleza.

A partir dessa investigação, encontrei diversos fatores que podem contribuir para que alguém queira se tornar conselheiro tutelar, segundo a visão dos entrevistados. As motivações encontradas para quem quer exercer essa função são: 1) gostar de trabalhar com C/A; 2) decidir por se dedicar a uma “missão”; 2) garantia de salário (CT visto como emprego); 5) garantir representação e/ou visibilidade pública no CT, com destaque para possíveis vínculos com política partidária e vida parlamentar. Ao que parece, os conselheiros idealizam que para ser membro do CT as pessoas devem ter “amor à causa”, ter trajetória no “social”. Isso pode indicar uma idealização do CT como instituição social e política e do exercício da função de conselheiro tutelar.

Sobre as vantagens e desvantagens de ser conselheiro, ou seja, prazeres e desprazeres no exercício da sua função no CT, os entrevistados apontam como pontos positivos: 1) a possibilidade de exercício da “missão” para com C/A, 2) a experiência adquirida no trabalho, 3) a possibilidade real de conseguir resolver o “caso” de ameaça ou violação de direitos ou 4) poder contribuir com a “causa”. Como pontos negativos da função, destacam: 1) a impotência diante de muitas situações, 2) os muitos conflitos com o poder público, especialmente o municipal e 3) a perda da privacidade e da vida particular ao se dedicar “à causa”.

As reflexões, os acréscimos e as críticas fornecidas sobre o processo de escolha dos membros dos CTs em Fortaleza foram outra contribuição apresentada por essa pesquisa, a partir das experiências e conhecimentos de vida dos conselheiros entrevistados. Os depoimentos podem nos servir de “termômetro” para sentir como tem se dado o processo de democracia e participação da sociedade civil na construção da cidadania de C/A. Além disso, nos é útil pois ajuda a perceber as fragilidades e fortalezas do referido processo de participação das comunidades do município, na busca pela consolidação e fortalecimento dos CTs como espaço de cidadania.

Foram tecidos comentários positivos sobre os critérios para a candidatura ao cargo, especialmente no tocante ao voto eletrônico e à exigência da prova sobre conhecimentos do ECA. Todavia, houve destaques e pontos de conflito em relação a questões como escolaridade, idade, capacitação, conhecimentos e habilidades

exigidos, dentre outros aspectos. Além disso, os conselheiros promoveram debate sobre os prós e os contras de se votar em 5 candidatos, ou seja, uma discussão sobre a melhor forma de escolha, se com voto individual ou voto múltiplo.

Um ponto polêmico e que tem feito parte da atualidade dos processos de escolha para membros dos CTs é a utilização, nas campanhas, de estratégias envolvendo partidos políticos e/ou membros dos poderes executivo e legislativo. Considero, nesta pesquisa, que pensar o CT como um lugar à margem da tradição da cultura política brasileira, com vínculos fortes de autoritarismo e clientelismo, como se ele vivesse em uma “bolha”, intocável, “acima do bem e do mal”, “nascido para garantir o bem para C/A”, parece uma idéia de certa forma ingênua e romântica de instituições que lidam com a questão social.

Como afirmado no capítulo 4, não sou adepta da idéia de que o futuro dos CTs está traçado, já que é impossível ficar aquém da política brasileira. Pelo contrário, minha intenção é observarmos o andamento da história dos CTs no Brasil, contextualizando todas as suas interfaces com a política brasileira, e, desse modo compreendermos os possíveis reais significados sociais e políticos da instituição. Isso nos ajudaria, e muito, na busca por construirmos e consolidarmos, passo a passo, processualmente, a cidadania de crianças e adolescentes. Nesse caminho, a participação ativa e atenta da sociedade civil é imprescindível.

Considero que a criação do CT no Brasil como espaço público de participação da sociedade civil denota uma marcada intencionalidade de construir um processo de busca democrática e democratizante de intervenção na realidade de não-cidadania de crianças e adolescentes. Nesse contexto, ele demarca sua “funcionalidade” social e política por se situar num campo entre o Estado e a sociedade, tendo a capacidade de tensionar o poder público, a sociedade, as comunidades e os indivíduos pela garantia dos direitos previstos no ECA.

Os conselhos tutelares parecem incomodar a cultura política vigente no Estado Brasileiro, pois surgem como espaços de possibilidades, onde diversos atores sociais trabalham atentamente na fiscalização do cumprimento de direitos. Nessa pesquisa, esses “incômodos” aparecem especialmente através dos conflitos dos conselheiros tutelares com o poder executivo municipal, quando da busca por melhores condições de trabalho e por políticas públicas quanti e qualitativamente

efetivas, assegurando cidadania ao segmento C/A, sujeito constitucionalmente de prioridade absoluta no Brasil.

Entretanto, por seu caráter público e político, os conselhos tutelares estão também sujeitos a se tornar objeto de competição política, onde as vagas para o exercício da função são disputadas, voto a voto, nas comunidades. Tal tendência é demonstrada a partir das avaliações realizadas sobre o processo de escolha pelos entrevistados, as quais expressam a participação cada vez mais intensificada de políticos profissionais nos pleitos dos CTs de Fortaleza, inclusive utilizando-se de estratégias “politiqueiras”, criando a possibilidade do caráter clientelista das relações entre conselheiros e comunidade votante. Talvez não seja a participação da política partidária em si o “problema”, já que a política partidária e os processos de democracia representativas são legais e legítimos na constituição da cultura política do país, mas, acima de tudo, a utilização grosseira da instituição como espaço de transformação da cidadania de C/A em favores individuais, em benesses.

Admitindo a existência desses conflitos na natureza real dos CTs, poderemos começar a pensar possibilidades de superação de limites institucionais, os quais aparecem como possíveis armadilhas da democracia e da participação presentes nas instituições brasileiras. Ressalto que a educação para a formação política e para a cidadania pode ser um canal de melhoria dos CTs e de sua consolidação no aparato institucional do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes.

Vejo o CT, como as demais expressões institucionais da democracia e da participação da sociedade civil no Brasil, como um lugar onde a participação direta da comunidade se estabelece como exercício da cidadania daqueles que se dispõem a ser conselheiros tutelares. O CT é também como espaço público de impacto educativo e cultural positivo, na medida em se propõe a reunir uma diversidade de pessoas, com pensamentos, interesses e histórias de vidas diferentes e, às vezes até divergentes. Entendo também o CT como possibilidade de ser lugar de mobilização da comunidade e da sociedade civil na defesa da cidadania dos menores de 18 anos.

Tem em sua natureza social e política a possibilidade de ser espaço de controle social, pois além de monitorar a efetivação dos direitos de C/A por parte do Estado, também atua em relação às famílias, às comunidades e até às próprias crianças e adolescentes. O CT pode influenciar os rumos políticos da cidadania, pois possui

como atribuição assessorar poder público, fiscalizar e, se for o caso, denunciar entidades e pessoas em particular em se tratando de ameaça ou violação de direitos de C/A.

Diante de todo o exposto, vejo o significado social e político do Conselho Tutelar como uma possibilidade, duas possibilidades, três, quatro...

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Estado e democracia. In: SOARES, Ricardo Prata [et al.] **Estado, participação política e democracia**. Brasília: CNPq; São Paulo: ANPOCS, 1985.

ALMEIDA, Érica T. Vieira de. Crítica da metamorfose do conceito de sociedade civil em “terceiro setor”. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**. Ano XXV. N. 80. Nov., 2004.

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

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires. **Filosofando: introdução à filosofia**. 2 ed. ver. atual. São Paulo: Moderna, 1993.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Mário da Gama Kury. 3ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

AZEVEDO, R. C. **Negligência, família e gênero: desvendando as representações e ações dos(as) conselheiros(as) tutelares de Fortaleza**. Fortaleza: UECE, 2002. (Monografia)

BACCINI, Bernadete de Lourdes Salles. O perfil dos conselheiros tutelares. In: 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.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, H.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1991.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 4ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política**. 11ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. Sociedade civil. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, H.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1991.

BORÓN, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BRAGAGLIA, Mônica. A ação competente do Conselho Tutelar – perspectivas para o novo século. In: NAHRA, Clícia Maria Leite; BRAGAGLIA, Mônica (orgs.). **Conselho tutelar: gênese, dinâmica e tendências**. Canoas: Ed. ULBRA, 2002.

_____. Conselho tutelar: que agente social é esse? In: NAHRA, Clícia Maria Leite; BRAGAGLIA, Mônica (orgs.). **Conselho tutelar: gênese, dinâmica e tendências**. Canoas: Ed. ULBRA, 2002.

BRANCHER, Leoberto Narciso. Organização e gestão do sistema de garantia de direitos da infância e juventude. In: MARQUES, Antonio Emílio Sendim; BRANCHER, Leoberto Narciso. (coord.). **Pela justiça na educação**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2000.

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.

_____. CONANDA, Resolução nº 88, de 15 de abril de 2003.

_____. CEARÁ, CEDCA-CE, Resolução nº 90, de 18 de janeiro de 2006.

_____. CEARÁ, Lei Estadual nº 12.183, de 05 de outubro de 1993.

_____. CEARÁ, Lei Estadual nº 13.598, de 10 de junho de 2005.

_____. CEARÁ, FORTALEZA. Lei Municipal nº 7.526, de 12 de maio de 1994.

_____. CEARÁ, FORTALEZA. Lei Municipal nº 7.235, de 06 de novembro de 1992.

_____. CEARÁ, FORTALEZA. Lei Municipal nº 8.228, de 29 de dezembro de 1998.

- ____. CEARÁ, FORTALEZA. Lei Municipal nº 8.775, de 09 de outubro de 2003.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA. Lei Municipal nº 8.801, de 16 de dezembro de 2003.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA. Decreto Municipal nº 10.465-A, de 21 de janeiro de 1999.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA. Decreto Municipal nº 9.098, de 28 de maio de 1993.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA. Decreto Municipal nº 10.989, de 02 de julho de 2001.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 023/1999.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 31/2000.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 15/2002.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 023/2003.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 041/2003.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 042/2003.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 045/2003.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 046/2003.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 050/2003.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 051/2003.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 053/2003.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 054/2003.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 07/2004.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 10/2004.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 11/2004.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 12/2004.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 14/2004.

- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 20/2004.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 21/2004.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 24/2004.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 25/2004.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 26/2004.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 45/2004.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 50/2004.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 86/2005.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 94/2005.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 95/2005.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 110/2005.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 118/2005.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 120/2005.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 121/2005.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 124/2005.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 127/2005.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 130/2005.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 131/2005.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 133/2005.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 134/2005.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 140/2005.
- ____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 11/2006.

____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 22/2006.

____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 26/2006.

____. CEARÁ, FORTALEZA, COMDICA. Resolução nº 27/2006.

____. CEARÁ, FORTALEZA, CONSELHO TUTELAR I. Estatísticas dos atendimentos realizados no ano de 2005.

____. CEARÁ, FORTALEZA, CONSELHO TUTELAR II. Estatísticas dos atendimentos realizados no ano de 2005.

____. CEARÁ, FORTALEZA, CONSELHO TUTELAR II. Estatísticas dos atendimentos realizados no período de 02/01/2005 a 31/01/2005.

____. CEARÁ, FORTALEZA, CONSELHO TUTELAR II. Estatísticas dos atendimentos realizados no período de janeiro a junho de 2005.

____. CEARÁ, FORTALEZA, CONSELHO TUTELAR II. Estatísticas dos atendimentos realizados no período de 18/10/2004 a 30/11/2004.

____. CEARÁ, FORTALEZA, CONSELHO TUTELAR III. Estatísticas dos atendimentos realizados no ano de 2005.

____. CEARÁ, FORTALEZA, CONSELHO TUTELAR IV. Estatísticas dos atendimentos realizados no período de janeiro a junho de 2006.

____. CEARÁ, FORTALEZA, CONSELHO TUTELAR IV. Estatísticas dos atendimentos realizados no mês de fevereiro de 2005.

____. CEARÁ, FORTALEZA, CONSELHO TUTELAR IV. Estatísticas dos atendimentos realizados no mês de março de 2005.

____. CEARÁ, FORTALEZA, CONSELHO TUTELAR IV. Estatísticas dos atendimentos realizados no mês de junho de 2005.

____. CEARÁ, FORTALEZA, CONSELHO TUTELAR IV. Estatísticas dos atendimentos realizados no mês de agosto de 2005.

____. CEARÁ, FORTALEZA, CONSELHO TUTELAR IV. Estatísticas dos atendimentos realizados no mês de setembro de 2005.

____. CEARÁ, FORTALEZA, CONSELHO TUTELAR IV. Estatísticas dos atendimentos realizados no mês de outubro de 2005.

____. CEARÁ, FORTALEZA, CONSELHO TUTELAR IV. Estatísticas dos atendimentos realizados no mês de novembro de 2005.

____. CEARÁ, FORTALEZA, CONSELHO TUTELAR IV. Estatísticas dos atendimentos realizados no mês de dezembro de 2005.

____. CEARÁ, FORTALEZA, CONSELHO TUTELAR V. Estatísticas dos atendimentos realizados no ano de 2005.

____. CEARÁ, FORTALEZA, CONSELHO TUTELAR V. Estatísticas dos atendimentos realizados no período de janeiro a março de 2006.

____. CEARÁ, FORTALEZA, CONSELHO TUTELAR VI. Estatísticas dos atendimentos realizados no período de janeiro a julho de 2006.

BRAUNSTEIN, Jean-François. Da mundialidade à solidão. In: ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Trad. de Iracema Gomes Soares e Maria Cristina Roveri Nagle. Brasília: Editora Universitária de Brasília; São Paulo: Ativa, 1989.

____. Uma filosofia da rejeição. In: ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Trad. de Iracema Gomes Soares e Maria Cristina Roveri Nagle. Brasília: Editora Universitária de Brasília; São Paulo: Ativa, 1989.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (orgs.). **Política social e democracia**. 2 ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

CAMPELO, Maria Helena Góes; CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de. Conselhos tutelares: descentralização, municipalização e participação – (des)caminhos para construção da cidadania de crianças e adolescentes? In: **Revista de Políticas Públicas**. Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas – Mestrado e Doutorado. V. 6, N. 1. Maranhão: UFMA, 2002.

CARVALHO, Antônio Ivo de. **Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 3ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CHAMBOULEYRON, Rafael. Jesuítas e as crianças no Brasil quinhentista. In: PRIORI, Mary Del(Org.), **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1999.

CONANDA. **Conselhos implantados**. Pesquisa no site www.presidencia.gov.br/sedh. Em: 27 / 04 / 2006.

CHAUÍ, Marilena. Vida e obra. In: ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Coleção Os Pensadores. Tradução de Lourdes Santos Machado. v.1. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

_____. **Convite à filosofia**. 12 ed. São Paulo: Ática, 2001.

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.

CORREIA, Maria Valéria Costa. A relação Estado/Sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**. Ano XXV. N. 77. Mar., 2004.

COSTA, Ana Paula Motta. Elementos que favoreceram e incidiram sobre a criação do Conselho Tutelar. In: NAHRA, Clícia Maria Leite; BRAGAGLIA, Mônica (orgs.). **Conselho tutelar: gênese, dinâmica e tendências**. Canoas: Ed. ULBRA, 2002.

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, C. F. da; NUNES, E.; BENÁCCHIO, R. N.; LEITE, W. J. Educação e cidadania: o estatuto da criança e do adolescente. In: BAZÍLIO, L. C.; EARP, M. de L. S.; NORONHA, P. A. (org.). **Infância tutelada e educação: história, política e legislação**. Rio de Janeiro: Ravil, 1998.

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

COSTA, Vanda Maria Ribeiro. Teoria democrática e conselhos de política social. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (orgs.). **Política social e democracia**. 2 ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 1994.

COUTO, I. A. P. do; MELO, V. G. de. Reconstruindo a história do atendimento à infância no Brasil. In: BAZÍLIO, L. C.; EARP, M. de L. S.; NORONHA, P. A. (org.). **Infância tutelada e educação**: história, política e legislação. Rio de Janeiro: Ravil, 1998.

CUNHA, E. da P.; CUNHA, E. S. M. Políticas Públicas Sociais. In: CARVALHO, A. [et al.] (orgs.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG; PROEX, 2002.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas Públicas Sociais. In: CARVALHO, Alysson [et al.] (orgs.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG; PROEX, 2002.

CURY, Munir (coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. Comentários jurídicos e sociais. 6 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 316 469.

CYRINO, Públio Caio Bessa. O papel articulador dos conselhos de direitos e dos conselhos de educação. In: MARQUES, Antonio Emílio Sendim; BRANCHER, Leoberto Narciso. (coord.). **Pela justiça na educação**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2000.

DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

____ (org.). **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004;

____. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. 5ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

DEGENNSZAJH, Raquel Raichelis. Desafios da gestão democrática das políticas sociais. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 3. Brasília: UNB/CEAD, 2000.

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

_____. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1988.

DESAULNIERS, Julieta Beatriz Ramos. Conselho tutelar: uma organização emergente. In: NAHRA, Clícia Maria Leite; BRAGAGLIA, Mônica (orgs.). **Conselho tutelar: gênese, dinâmica e tendências**. Canoas: Ed. ULBRA, 2002.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social**. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade Civil, esfera pública, terceiro setor: a dança dos conceitos. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**. Ano XXVI. N. 81. Mar., 2005.

EARP, M. de L. S. A política de atendimento do século XX: a infância pobre sob a tutela do Estado. In: BAZÍLIO, L. C.; EARP, M. de L. S.; NORONHA, P. A. (org.). **Infância tutelada e educação: história, política e legislação**. Rio de Janeiro: Ravil, 1998.

EARP, M. de L. S.; BAZÍLIO, L. C.; SANTOS, T. da S. Políticas públicas de atendimento à infância: uma política da não-política?. In: BAZÍLIO, L. C.; EARP, M. de L. S.; NORONHA, P. A. (org.). **Infância tutelada e educação**: história, política e legislação. Rio de Janeiro: Ravil, 1998.

FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 3. Brasília: UNB/CEAD, 2000.

FERREIRA, Kátia Maria Martins. Perspectivas do conselho tutelar para o século XXI. In: NAHRA, Clícia Maria Leite; BRAGAGLIA, Mônica (orgs.). **Conselho tutelar**: gênese, dinâmica e tendências. Canoas: Ed. ULBRA, 2002.

FERREIRA, M. S.; NORONHA, P. A. As legislações que tutelaram a infância e a juventude no Brasil. In: BAZÍLIO, L. C.; EARP, M. de L. S.; NORONHA, P. A. (org.). **Infância tutelada e educação**: história, política e legislação. Rio de Janeiro: Ravil, 1998.

FREIRE, Silene de Moraes. Estado, democracia e questão social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (orgs.). **Política social e democracia**. 2 ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

FROTA, M. G. da C. A cidadania da infância e da adolescência: da situação irregular à proteção integral. In: CARVALHO, A. [et al.] (orgs.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG; PROEX, 2002.

Fundação Demócrito Rocha; Assembléia Legislativa do Ceará. **Aspectos conceituais, teóricos e legais do planejamento**. Fascículo 2. Apostila do curso Orçamento Público: planejamento, execução e controle. Fortaleza: Editora FDR, 2004.

Fundação Demócrito Rocha; Assembléia Legislativa do Ceará. **Orçamento participativo**. Fascículo 7. Apostila do curso Orçamento Público: planejamento, execução e controle. Fortaleza: Editora FDR, 2004.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 2ed. São Paulo: Cortez, 2003. Coleção Questões de nossa época, v. 84.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Política social e cultura política. In: **Revista de Políticas Públicas**. Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas – Mestrado e Doutorado. V. 6, N. 1. Maranhão: UFMA, 2002.

GONÇALVES, C. R.. **Direito de Família**. 7ed. v.2. São Paulo: Saraiva, 2000. Coleção Sinopses Jurídicas.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**. São Paulo: Celats/Cortez, 1982.

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. Os desafios dos conselhos municipais na perspectiva da governança democrática. In: 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.

KAMINSKI, André Karst. Conselhos tutelares: perspectivas. In: NAHRA, Clícia Maria Leite; BRAGAGLIA, Mônica (orgs.). **Conselho tutelar: gênese, dinâmica e tendências**. Canoas: Ed. ULBRA, 2002.

KONSEN, Afonso Armando. Conselho Tutelar, escola e família: parcerias em defesa do direito à educação. In: MARQUES, Antonio Emílio Sendim; BRANCHER, Leoberto Narciso. (coord.). **Pela justiça na educação**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2000.

KUSTER, Ângela. **Democracia e sustentabilidade: experiências no Ceará, Nordeste do Brasil**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

LIBERATI, W. D. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. 5ed. São Paulo: Melhoramentos, 1999.

LIMA, Silvana Garcia. **Conselho Tutelar e Serviço Social: construindo um novo cenário**. Fortaleza: UECE, 1998. Monografia apresentada ao Curso de Serviço Social da UECE.

MACIEL, Ana Lúcia Suaréz. Perspectivas para o conselho tutelar no novo século: sua interface com a Universidade. In: NAHRA, Clícia Maria Leite; BRAGAGLIA, Mônica (orgs.). **Conselho tutelar: gênese, dinâmica e tendências**. Canoas: Ed. ULBRA, 2002.

MARQUES, Antonio Emílio Sendim; BRANCHER, Leoberto Narciso. (coord.). **Pela justiça na educação**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2000.

MARTINS, Aline de Carvalho. Conselhos de direitos: democracia e participação. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (orgs.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004.

MENDES, Alessandra Gomes; MATOS, Maurílio Castro de. Uma agenda para os conselhos tutelares. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (orgs.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 3ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). **Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "O Federalista"**. 2 ed. v.1. São Paulo: Ática, 1991.

MONTAÑO, Carlos. Das "lógicas do Estado" às "lógicas da sociedade civil": Estado e "terceiro setor" em questão. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**. Ano XX. N. 59. Mar., 1999.

Movimentos sociais e educação popular no Nordeste. Série Educação Popular 1. Recife: EQUIP, 2003.

NAHRA, Clícia Maria Leite; BRAGAGLIA, Mônica (orgs.). **Conselho tutelar: gênese, dinâmica e tendências**. Canoas: Ed. ULBRA, 2002.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. **Cultura política e assistência social: uma análise das orientações de gestores estaduais**. São Paulo: Cortez, 2003.

O POVO, Jornal. A influência política nos conselhos. Caderno Política, domingo, 19 de março de 2006, p. 21-22.

OSTERNE, M. do S. F. **Dinâmica, composição e valores familiares**: oposições e complementariedades entre o feminino e o masculino. Fortaleza: UECE, 2000. (tese de Livre Docência).

_____. A política de assistência ao menor no Brasil – da colônia à modernidade. In: **REVISTA DE ECONOMIA DO CEARÁ**. Instituto de Planejamento do Ceará. V. 7. N. 1/2, Fortaleza: jan./dez., 1989.

_____. A política de assistência ao menor no Brasil – da colônia à modernidade. In: **REVISTA PSICOLOGIA**. V. 2. 109p., Fortaleza, 1984.

OSTERNE, M. do S.F.; VASCONCELOS, R. B. **Criança e adolescente em busca da cidadania**. Universidade Aberta do Nordeste. Fascículos 1, 5, 6 e 10. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, Jun, 1993.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In: PRIORI, Mary Del(Org.), **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1999.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (orgs.). **Política social e democracia**. 2 ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Sobre a política de Assistência Social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza (org.). **Política Social e democracia**. 2ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. Os municípios como órgãos de implementação dos conselhos tutelares. In: NAHRA, Clícia Maria Leite; BRAGAGLIA, Mônica (orgs.). **Conselho tutelar**: gênese, dinâmica e tendências. Canoas: Ed. ULBRA, 2002.

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

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e bloco histórico**. 5ed. Tradução de Angelina Peralva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PRIORI, Mary Del(Org.), **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1999.

_____. O cotidiano da criança livre no Brasil entre a Colônia e o Império. In: PRIORI, Mary Del(Org.), **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1999.

RAGO, L. M. **Do cabaré ao lar: a utopia da cidade disciplinar: Brasil 1890-1930**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. 2ed. rev. São Paulo: Cortez, 2002.

RAICHELIS, Raquel; WANDERLEY, Luiz Eduardo. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**. Ano XXV. N. 78. Jul., 2004.

RIBEIRO, João Ubaldo. **Política: quem manda, por que manda, como manda**. 3ed. rev. por Lucia Hippolito. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.

RIBEIRO, Renato Janine. A política como espetáculo. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

ROSÁRIO, Maria do. O conselho tutelar como órgão de defesa de direitos num cenário de exclusão social. In: NAHRA, Clícia Maria Leite; BRAGAGLIA, Mônica (orgs.). **Conselho tutelar: gênese, dinâmica e tendências**. Canoas: Ed. ULBRA, 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Trad. de Iracema Gomes Soares e Maria Cristina Roveri Nagle. Brasília: Editora Universitária de Brasília; São Paulo: Ativa, 1989.

_____. **Do contrato social**. Coleção Os Pensadores. Tradução de Lourdes Santos Machado. v.1. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

SALES, Mione Apolinário. Política e direitos de crianças e adolescentes: entre o *litígio* e a tentação do consenso. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (orgs.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004.

SALES, Carla V. As máscaras da democracia: notas sobre a teoria democrática contemporânea à luz dos eixos dahlsianos. In: **Revista de Sociologia e Política**. Nº 24: 233-245. Jun, 2005.

SANI, Giacomo. Participação Política. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, H.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1991.

SEMERARO, Giovanni. **Da sociedade de massa à sociedade civil: a concepção da subjetividade em Gramsci**. Educação & Sociedade, abr. 1999, vol.20, no.66, p.65-83. ISSN 0101-7330.

SOARES, Judá Jessé de Bragança. In: CURY, Munir (coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. Comentários jurídicos e sociais. 6 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 445-447.

SOUSA, Francisco Geovani de. Conselhos tutelares: o agente em discussão. In: NAHRA, Clícia Maria Leite; BRAGAGLIA, Mônica (orgs.). **Conselho tutelar: gênese, dinâmica e tendências**. Canoas: Ed. ULBRA, 2002.

SOUZA, Isabel Ribeiro de Oliveira Gómez de. Reflexões sobre a participação política. In: SOARES, Ricardo Prata [et al.] **Estado, participação política e democracia**. Brasília: CNPq; São Paulo: ANPOCS, 1985.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e controle social. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (orgs.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

VASCONCELOS, R. B. **Estatuto da criança e do adolescente: culpado ou inocente? Uma análise do processo de desmonte da lei 8069/90 – ECA**. Curso de Especialização em Planejamento e Gestão de Políticas Públicas. Fortaleza: UECE, jul, 1996.

____. **A política de assistência à criança e ao adolescente desenvolvida pela Fundação Estadual do Bem Estar do Menor do Ceará: passaporte para a cidadania ou dispositivo disciplinar?**. Curso de Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade. Fortaleza: UECE, dez, 2003.

VERAS, Roberval; SOUZA, João Batista. Orçamento público participativo. In: **Movimentos sociais, luta política e desenvolvimento regional no Nordeste**. Caderno do Nordeste. N.8. Recife: EQUIP/FASE, 1998.

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.

