



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – PPGCP

ETASMDA MARIA DIAS ARAÚJO

**A ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR NA POLÍTICA DE PROTEÇÃO À CRIANÇA
E AO ADOLESCENTE DE PARNAÍBA-PIAUI**

TERESINA-PI
JUNHO/2016

ETASMDA MARIA DIAS ARAÚJO

**A ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR NA POLÍTICA DE PROTEÇÃO À CRIANÇA
E AO ADOLESCENTE DE PARNAÍBA-PIAUI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Centro de Ciências Humanas e Letras, da Universidade Federal do Piauí, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof.^a. Dra. Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine

**TERESINA-PI
JUNHO/2016**

FICHA CATALOGRÁFICA
Serviço de Processamento Técnico da Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco

A663a Araújo, Etasmda Maria Dias.

A atuação do conselho tutelar na política de proteção à criança e ao adolescente de Parnaíba-Piauí / Etasmda Maria Dias Araújo. – 2016.
125 f.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2016.

“Orientadora: Prof.^a Dra. Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine”.

1. Políticas Públicas. 2. Política social. 3. Conselho Tutelar. 4. Política de Atendimento. I . Título.

CDD 320.6

ETASMDA MARIA DIAS ARAÚJO

**A ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR NA POLÍTICA DE PROTEÇÃO À CRIANÇA
E AO ADOLESCENTE DE PARNAÍBA - PIAUÍ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Centro de Ciências Humanas e Letras, da Universidade Federal do Piauí, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em _____ de _____ de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine (UFPI)
(Orientadora)

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Júnior (UFPI)
(Examinador interno)

Prof.^a Dra. Maria D'alva Macedo Ferreira (UFPI)
(Examinador externo)

À minha família, em especial aos meus amados pais, Dr. Elvis Teles de Araújo e Soraia Maria Dias de Araújo, minhas inspirações e razões de minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, neste momento tão importante de minha vida, a Deus, à Nossa Senhora Mãe Santíssima e a São Francisco das Chagas de Canindé, pelos quais tenho toda minha devoção, por toda força que tive e precisei durante o período do Mestrado em Ciência Política e também na conclusão desta dissertação, porque chegar até aqui não foi fácil, pois encontrei muitos obstáculos, mas não desisti.

Agradeço à minha família, em especial, aos meus amados pais, Dr. Elvis Teles e Soraia Dias, pelas orações e a força que me deram que foi muito importante para que eu continuasse e concluísse o curso; pelo amor e fé que depositaram em mim durante esta jornada e também pelo apoio incondicional que recebi de vocês nas viagens quando precisei ir de Teresina a Parnaíba-PI, de Parnaíba-PI à Santa Quitéria do Maranhão (minha cidade natal) e de Santa Quitéria do Maranhão à Teresina. Viagens estas que não foram poucas e vocês sempre presentes dizendo para eu ter calma que tudo iria dar certo. É por essas e outras que agradeço a Deus todos os dias da minha vida por tê-los como meus pais, pelo carinho e por serem meus grandes amigos.

Agradeço aos meus irmãos, Elton Dias (*in memoriam*), Elvis Filho e Elmer José, pela irmandade que sempre tivemos. Agradeço à minha avó paterna, Conceição Teles, pelas suas orações de fé que foram fundamentais na minha jornada, além de seu carinho e amor que sempre me proporcionou. Agradeço aos meus familiares pelo companheirismo.

Agradeço à minha orientadora, a Prof^a. Dr^a. Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine, pela confiança que depositou em mim, por acreditar que eu seria capaz de concluir este trabalho, apesar das dificuldades que encontrei, sempre me motivando e dizendo que iria dar certo e pelas orientações nas reuniões que foram imprescindíveis para a realização deste estudo.

Agradeço aos meus amigos da turma de Mestrado pela amizade que construímos, em especial à Tarianna Lustosa pela amizade e a ajuda que tive em todos os momentos que precisei durante este curso, bem como aos professores doutores pelos ensinamentos e dedicação em sala de aula.

Agradeço ao professor de Português, Leonardo Veras, que me auxiliou nas correções deste trabalho e a todas as pessoas que me ajudaram e contribuíram de forma direta ou indiretamente para que eu pudesse realizar mais um sonho em minha vida. Agradeço, também, aos membros do Conselho Tutelar que me proporcionaram a efetuar a pesquisa documental e aos

ex-conselheiros e conselheiras que me ajudaram na realização das entrevistas para concluir minha pesquisa.

Muito obrigada a todos!

RESUMO

As políticas públicas constituem um conjunto de ações ou omissões do Estado decorrente de decisões e não decisões, constituídas por jogos de interesses, tendo como limites e condicionantes os processos econômicos, políticos e sociais. No campo das políticas públicas, o interesse da pesquisa se centra na política social que são ações empreendidas pelo Estado no sentido de proteger os cidadãos contra riscos sociais, prover acesso aos serviços públicos e garantir direitos sociais. Dentre as políticas sociais, destaca-se a política de atendimento à criança e ao adolescente a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Federal n. 8.069/90, que no intuito de proteger os direitos das crianças e dos adolescentes contra qualquer tipo de violação, cria o Conselho Tutelar, um órgão municipal que tem a atribuição de zelar pelos direitos dos referidos sujeitos. O objetivo principal da presente pesquisa foi analisar a atuação do Conselho Tutelar de Parnaíba frente às denúncias contra a criança e o adolescente com base no Estatuto da Criança e do Adolescente no período de 2009 a 2015, além de contextualizar a história deste Conselho, conhecendo os seus encaminhamentos diante das denúncias de violências e identificando a rede de atendimento que apoia este órgão no cotidiano de enfrentamento das situações de violações de direitos da criança e do adolescente. Para isso, foi realizada uma pesquisa de abordagem qualitativa por meio da análise documental - incluindo legislações municipais e relatórios, regimento interno, ofícios, livros de ocorrências e demais documentos do Conselho Tutelar - e entrevista semiestruturada com dois ex-conselheiros e duas conselheiras atuais. O resultado da pesquisa foi de que a atuação do Conselho Tutelar de Parnaíba-PI se concentra em casos de violações dos direitos, sobretudo de crianças, que se justifica pelo fato de que a ocorrência por negligência foi a que apresentou maior número de atendimentos pelo citado Conselho no período de tempo considerado para a realização do presente trabalho.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Política social. Política de Atendimento. Conselho Tutelar.

ABSTRACT

Public policies are a set of actions or omissions of the State arising from decisions and not decisions made by games of interest, with the limits and conditions the economic, political and social processes. In the field of public policies, research interest focuses on social policies that are actions taken by the state in order to protect the citizens against social risks, provide access to public services and ensure social rights. Among the social policies, there is a child and teenager care policy, from the Statute of Children and Teenagers, Federal Law n° 8.069/90, in order to protect the rights of children and teenagers against any violation creates the Guardian Council, a municipal body that has the authority to ensure the rights of these individuals. The main objective of this research was to analyze the role of the Guardian Council of Parnaíba front of complaints against children and teenagers based on the Statute of Children and Teenagers in the period from 2009 to 2015, in addition to contextualize the history of this Council, knowing its referrals on complaints of violence and identifying the service network to support this body in coping with everyday situations of children and teenagers rights violations. So, a qualitative research through documentary analysis was performed - including municipal laws and reports, bylaws, crafts, occurrences books and other documents of the Guardianship Council - and semi-structured interviews with two former directors and two current counselors. The result of the research was that the actions of the Guardian Council of Parnaíba-PI focuses on cases of rights violations, especially of children, which is justified by the fact that the occurrence of negligence showed the highest number of calls by the Council in the period considered for the realization of this work.

KEYWORDS: Public policies. Social policy. Policy Service. Guardianship Council.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Formas de negligência em crianças atendidas no Conselho Tutelar.....	102
---	-----

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Quantidade de crianças e adolescentes atendidos entre 2009 e 2015.....	94
GRÁFICO 2 – Quantidade de negligências de crianças e adolescentes atendidos em 2009.....	105
GRÁFICO 3 – Quantidade de negligências de crianças e adolescentes atendidos em 2010.....	105
GRÁFICO 4 – Quantidade de negligências de crianças e adolescentes atendidos em 2011.....	106
GRÁFICO 5 – Quantidade de negligências de crianças e adolescentes atendidos em 2012.....	106
GRÁFICO 6 – Quantidade de negligências de crianças e adolescentes atendidos em 2013.....	107
GRÁFICO 7 – Quantidade de negligências de crianças e adolescentes atendidos em 2014.....	107
GRÁFICO 8 – Quantidade de negligências de crianças e adolescentes atendidos em 2015.....	108
GRÁFICO 9 – Total de negligências de crianças e adolescentes atendidos entre 2009 a 2015.....	108

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Faixa etária de criança e adolescente atendidos pelo Conselho Tutelar de Parnaíba-PI.....	96
TABELA 2 – As 5 denúncias mais atendidas pelo Conselho Tutelar.....	97
TABELA 3 –Tipos e quantidades de ocorrências do Conselho Tutelar.....	98

LISTA DE SIGLAS

BPC	Benefício Assistencial ao Idoso e à Pessoa com Deficiência
CEDCA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CEDCA-PI	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Piauí
CF	Constituição Federal de 1988
CIDI	Convenções Internacionais sobre Direitos da Infância
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPB	Código Penal Brasileiro
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
CREAS	Centros de Referências Especializados da Assistência Social
CTDCA	Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente
DNCr	Departamento Nacional da Criança
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEDCA-PI	Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
FMDCA	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
HEDA	Hospital Estadual Dirceu Arcoverde
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOS	Lei Orgânica da Saúde
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MP	Ministério Público
NEV	Núcleo de Enfrentamento à Violência Doméstica contra a Mulher
ONU	Organização das Nações Unidas
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Programa de Atendimento Integral a Família
PBF	Programa Bolsa Família
PDS	Partido Democrata Social

PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDCA	Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPS	Política de Proteção Social
PSB	Políticas Sociais Básicas
PSE	Proteção Social Especial
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RI	Regimento Interno
SAM	Serviço de Assistência aos Menores
SAVVIS	Serviço de Atenção Especializada às Pessoas em Situação de Violência Sexual
SBPS	Sistema Brasileiro de Proteção Social
SEDESC	Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania
SIPIA	Sistema de Informação para Infância e Adolescência
SPP	Sistema de Proteção Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TAC	Termo de Ajusto de Conduta
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 POLÍTICA SOCIAL: UMA ÁREA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	20
2.1 Política social: do que se trata?	26
2.2 Políticas sociais: definição e classificação	32
3 POLÍTICA SOCIAL DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO BRASIL	38
3.1 Políticas sociais de proteção à criança e ao adolescente no Estado do Piauí	48
3.2 Políticas sociais de proteção à criança e ao adolescente em Parnaíba.....	54
3.3 A política de atendimento à criança e ao adolescente	58
3.4 O papel do Conselho Tutelar	63
4 A ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR DE PARNAÍBA-PI FRENTE ÀS DENÚNCIAS CONTRA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE	70
4.1 A ação do Conselho Tutelar a partir da análise documental	71
4.2 O procedimento para ser conselheiro tutelar e coordenador do Conselho	75
4.3 A importância do Conselho Tutelar para os ex-conselheiros e conselheiras	79
4.4 O dia a dia no Conselho Tutelar	83
4.4.1 Os procedimentos iniciais das ações de denúncias.....	88
4.4.2 Criança e adolescente atendidos pelo Conselho Tutelar	94
4.4.3 Dos casos de reincidência e das ações preventivas	100
4.5 A atuação do Conselho Tutelar diante das denúncias de negligência	102
4.5.1 Gráficos do número de casos de negligência no período de 2009 a 2015.....	104
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
REFERÊNCIAS	115
APÊNDICE A	122

1 INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira passou por um profundo processo de mudança durante as décadas de 80 e 90, quando a redemocratização neste período consolidou a sociedade civil e suas reivindicações por ampliação dos direitos políticos, civis e sociais, que implicou em uma nova concepção dos direitos da criança e do adolescente. Estes direitos acabaram sendo fixados e consolidados na Constituição Federal de 1988, bem como nas leis pertinentes ao assunto, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (em 1990).

Desta forma, a mobilização da sociedade civil, em defesa da democracia e dos direitos sociais, resultaram na criação de uma sociedade organizada e de um Estado mais democratizado, no qual as liberdades fundamentais, como de direitos de expressão, de organização, de formação de partidos, de direito de voto, bem como as políticas sociais mais amplas e as ligadas à criança e ao adolescente, em particular, foram transformadas e ampliadas, fazendo com que o chamado Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) atendesse não só a um contingente grande de pessoas, como foi modificado, também, a forma de conceber estas políticas, em que houve a descentralização e a maior democratização na formulação e implementação destas políticas.

A marca mais relevante deste período, que está presente ainda hoje, foi que a Constituição de 1988 inaugurou novo marco que mudou a responsabilidade e a forma de intervenção do Estado no âmbito das políticas sociais, em que estas foram ampliadas no rastro dos novos direitos sociais que o Estado, em seus diversos níveis de governo, teve a responsabilidade de atender como necessidades e direitos coletivos. Ou seja, a ampliação destes direitos sociais redefiniu também o desenho das políticas sociais, assim como os benefícios e beneficiários destas.

Neste sentido, foi assistido a um alargamento quanto ao reconhecimento que certas necessidades e situações sociais – como a presença de riscos sociais e pobreza extrema de parte da população – não mais poderiam ter seu atendimento restrito à iniciativa privada, mas deveriam ser encaradas como objeto de garantias legais assegurada a responsabilidade por sua proteção aos poderes públicos. Por outro lado, as normas constitucionais que asseguravam as obrigações sociais, bem como as leis que as regulamentavam, as políticas sociais passaram a cobrir um campo mais amplo e intenso das questões sociais no sentido de promover o acesso aos direitos sociais.

Quanto às políticas sociais pós-Constituição de 1988, que visam garantir acesso e oportunidade aos cidadãos, pode-se destacar, de acordo com Cardoso Jr. e Jaccoud (2008), as seguintes: a) a instituição de um Sistema de Seguridade Social que garante uma proteção básica, por meio da Assistência Social e à saúde; b) a instituição de um Sistema Único de Saúde que responsabiliza o Estado à prestação universal, pública e gratuita nas áreas de saúde sem excluir qualquer nível de complexidade em demanda; c) garantias do direito de aposentaria, necessidade de contribuição, ao trabalhador rural no chamado regime de economia familiar; e d) garantia do seguro-desemprego, compreendido como direito social, do trabalhador em situação de perda temporária de emprego. Portanto, como dito acima, o país passou a contar com políticas de seguridade e assistência social destinadas aos setores mais vulneráveis da população, como políticas universalistas, cujo acesso não teve exigências de qualquer natureza, como foram os casos da saúde e educação, sobretudo, no ensino fundamental (PASTORINI; GALIZIA, 2012; CARDOSO JR; JACCOUD, 2008).

Ao lado dos direitos sociais mais amplos, assegurados pela Carta Magna de 1988, figura um novo escopo de direitos de cidadania para a criança e o adolescente, o qual interessa mais de perto este estudo. Depois de 1988, teve-se a superação de um passado que resistia a reconhecer a criança e o adolescente como portadores de direitos fundamentais de cidadania que os protegem contra abusos e vulnerabilidades (PEREZ; PASSONE, 2010). Dessa forma, depois de nova Carta, surge o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (em 1990), como mais uma inovação normativa que responsabiliza o Estado e a sociedade de proverem políticas públicas permanentes que dão nova concepção de criança e adolescente, materializando a proteção e promoção do bem-estar das categorias sociais mencionadas (FALEIROS, 2005). Assim, ao reconhecer a criança e o adolescente como cidadãos, ao lado da ampla mobilização da sociedade, permitiu a elaboração de políticas e a criação de uma frente de defesa destes direitos. Dessa maneira, “A implementação do ECA se consolidou por meio da criação de um sistema de garantia de direitos que compreende conselhos, promotorias, varas da infância, defensorias, delegacias, SOS, e núcleos de assistência e atendimento” (FALEIROS, 2005, p. 172).

Ao lado da CF de 1988 e do ECA, ampla base normativa foi construída, o que ajudou na proteção dos direitos da criança e do adolescente. Dentre os estatutos legais que foram mencionados, podem-se destacar aqueles que tiveram impacto direto na efetivação destes direitos: 1) Lei Orgânica da Saúde (LOS) (Lei Federal n. 8.080/90); 2) Lei Orgânica da

Assistência Social (LOAS) (Lei Federal n. 8.742/93); 3) Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (Lei Federal n. 9.394/96); e 4) Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN) (Lei Federal n. 11.346/06).

Pode-se mencionar que as referidas legislações foram criadas com responsabilidade de proteger os direitos da criança e do adolescente. E, na execução da política de atendimento à criança e ao adolescente, vale ressaltar, que se têm as instâncias deliberativas e consultivas de âmbito nacional, estadual e municipal que correspondem, respectivamente, ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Lei Federal n. 8.242/91, órgão colegiado permanente, bem como os Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) criado por leis estaduais com o objetivo de promover, assegurar e defender os direitos do referido público, seguindo os princípios estabelecidos pela Constituição Federal e Estadual e pelo ECA e também o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) como órgão formulador das políticas públicas e articulador das iniciativas de proteção e defesa dos direitos das categorias sociais em comento.

Claro que, apesar da ampliação dos direitos e da consolidação de instituições que têm a prerrogativa de proteger as categorias em questão, o Brasil vive ainda em situações de desrespeito aos direitos e garantias destas categorias sociais. Segundo apontou Faleiros (2005), as rebeliões violentas – que constantemente povoam o noticiário – resultam em mortes, mostrando que ainda predomina um modelo repressivo. Por outro lado, ainda segundo o autor, no parlamento há ainda muitos projetos de lei cuja intenção é buscar soluções para o problema por meio da penalização dos jovens (redução da idade de imputabilidade penal de 18 para 16 anos). Portanto, apesar da importância e dos avanços legais e sociais do novo marco legal, que reconheceu a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, o Brasil ainda precisa fazer muito para tornar este marco legal uma realidade concreta.

É nesse sentido, que este trabalho visa contribuir para entender a efetividade das leis e instituições de proteção à criança e ao adolescente, tendo como foco de pesquisa o município de Parnaíba-Piauí. Assim, o problema norteador desta pesquisa foi: qual a atuação do Conselho Tutelar no cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente em Parnaíba no período de 2009 a 2015? Por sua vez, assume-se como hipótese de trabalho a inferência de que a atuação do Conselho Tutelar de Parnaíba-PI concentra-se em ações de caráter infracional. Assim, tem-se como objetivo geral: analisar a ação do Conselho Tutelar de Parnaíba frente às denúncias contra a

criança e o adolescente com base no ECA no período de 2009 a 2015. Por sua vez, tem-se os seguintes objetivos específicos: 1) contextualizar a história do Conselho Tutelar de Parnaíba-PI; 2) conhecer os encaminhamentos do Conselho Tutelar diante das denúncias de violências dos direitos da criança e do adolescente; e 3) identificar a rede de atendimento¹ que presta apoio ao Conselho Tutelar no enfrentamento das situações de violações dos direitos e garantias da criança e do adolescente neste município.

A presente pesquisa fez uso de abordagem qualitativa para atingir as finalidades a que se propõe. Tal abordagem, segundo, Deslauriers e Kérisit (2008), está voltada para as situações cotidianas dos atores sociais, ou seja, preocupa-se com os acontecimentos que surgem no dia a dia destes sujeitos. Portanto, com essa abordagem é possível estabelecer uma gama de técnicas, entre elas a análise documental (GRAY, 2012). Logo, por meio destas formas metodológicas, a pesquisadora tem a probabilidade de obter dados almejados, conforme os objetivos estabelecidos.

As informações qualitativas são consideradas fontes essenciais de análise, de suma importância para um pesquisador. Conforme Gray:

Os dados qualitativos podem ser uma poderosa fonte análise. (...) é altamente contextual, sendo coletada em um contexto natural, da “vida real”, muitas vezes no decorrer de longos períodos. Sendo assim, vai além de um simples instantâneo ou uma seção transversal de eventos e pode mostrar como e por que as coisas acontecem (GRAY, 2012, p. 136-137).

Por sua vez, a análise documental é parte da abordagem qualitativa, em que os documentos foram avaliados na perspectiva de obter os devidos resultados, conforme a pesquisa realizada. Nesse sentido, segundo Gil (2008), análise documental é um exame que se utiliza de documentos para que o pesquisador possa atingir o objetivo da pesquisa, no qual reelabora e estabelece as interpretações. Logo, como ressalta Cellard (2008, p. 295), “O documento permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social”. Também é importante credibilidade e autenticidade dos documentos, já que eles transmitem as informações pertinentes à pesquisa, no sentido da efetuação das conclusões analíticas e é assegurada uma interpretação coerente dos dados.

Ainda de acordo com o autor (CELLARD, 2008, p. 295), a “análise documental elimina em parte a dimensão da influência, dificilmente mensurável, do pesquisador sobre o sujeito”. Ou

¹ Tipo de atividade em que os órgãos se relacionam por regras e dispositivos legais, bem como se articulam para enfrentar as demandas de violações contra os direitos da criança e do adolescente de Parnaíba-PI.

seja, na análise documental evita-se que a pesquisadora não seja tão induzida no momento da coleta de dados em relação ao sujeito, da mesma forma que também não seja atingida pelos aspectos emocionais ou sociais dos sujeitos estudados.

Portanto, a presente pesquisa utilizou para alcançar seus objetivos a análise documental, como legislações, relatórios, atas, regimento interno e demais documentos produzidos no âmbito do Conselho Tutelar de Parnaíba-PI. Assim, com uma abordagem qualitativa pode-se evidenciar as ações em torno da atuação do Conselho Tutelar na proteção dos direitos da criança e do adolescente na cidade de Parnaíba-PI.

Para complementar a análise documental, a presente pesquisa utilizou entrevista do tipo semiestruturada, que visou alcançar informações por meio de um roteiro. A entrevista faz com que a pesquisadora extraia uma quantidade grande de dados e informações que possibilita uma pesquisa enriquecedora.

Portanto, a investigação do tema foi realizada através da coleta de dados por meio de entrevista semiestruturada com os 02 (dois) ex-conselheiros – um nas gestões de 2006 a 2009 e outro no pleito 2009 a 2011 – e 02 (duas) conselheiras tutelares da gestão de 2012 a 2015 – do Conselho Tutelar da cidade de Parnaíba. O roteiro funcionou como um projeto inicial para as análises realizadas e esteve com perguntas devidamente adequadas preparadas para atingir o objetivo da pesquisa. Enfoca nesse sentido Gaskell (2007, p. 66-67) “Ele funciona como um esquema preliminar para a análise das transcrições”. Para Gil (2008) a preparação do roteiro da entrevista é um ponto fundamental, e depende do tipo de entrevista que será adotado.

Os dois ex-conselheiros foram identificados como participantes 1 e 2 e duas conselheiras atuais identificadas como participantes 3 e 4. Através dessas entrevistas, foi possível ter conhecimento da realidade vivenciada pelos conselheiros, das dificuldades enfrentadas pelo referido órgão, dos encaminhamentos efetuados pelos membros do órgão quanto às demandas advindas da sociedade, como também da rede de atendimento de apoio a este órgão no enfrentamento das violações contra a criança e o adolescente.

Após o exposto, a relevância desta pesquisa consiste em apresentar a realidade da política de atendimento à criança e ao adolescente em Parnaíba-PI a partir da atuação do Conselho Tutelar que proporcionou à pesquisadora elaborar um diagnóstico sobre às denúncias de violações aos direitos da criança e do adolescente, no período de 2009 a 2015. Trata-se, portanto, de um trabalho pioneiro, haja vista que tal realidade, até então, não havia sido objeto de

pesquisa científica. Vale ressaltar que a empreitada da pesquisa foi realizada num campo em que houve a dificuldade de coleta de dados por um lado e, por outro, a ausência de informações importantes em razão da falta de sistematização e de organização da rotina do próprio Conselho Tutelar.

Assim, pois a contribuição deste trabalho reside no resgate da implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente em Parnaíba e na análise da atuação do Conselho Tutelar frente às denúncias de violações contra os direitos da criança e do adolescente, indicando um horizonte em que as demandas crescem vertiginosamente, como demonstram os dados. Assim, espera-se a partir desta primeira iniciativa motivar outros pesquisadores a enfrentar o desafio de aprofundar os estudos sobre a política de atendimento à criança e ao adolescente no município de Parnaíba-PI.

2 POLÍTICA SOCIAL: UMA ÁREA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O crescimento do papel do Estado², no Welfare State, como necessidade de cumprir suas responsabilidades quanto às garantias mínimas, levou a uma crescente complexidade das atividades do Estado. Assim, o estudo das políticas públicas tornou-se disciplina que entrou para as preocupações dos estudos das ciências humanas e dos administradores governamentais. Em um balanço da literatura sobre o tema, Souza (2007) e Secchi (2010) iniciam a compreensão do assunto fazendo a seguinte pergunta: o que são políticas públicas? Segundo os autores, a resposta é que não existe uma definição única e precisa que possa responder a pergunta.

Os primeiros estudiosos do campo das políticas públicas deixaram algumas definições básicas que são usadas constantemente nos dias atuais. Uma delas foi definida por Laswell (1951, *apud* SOUSA, 2007, p. 68), no qual afirma: “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, porquê e que diferença faz”. Outra definição clássica é de Lowi (1971, *apud* SOUSA, 2007, p. 68), segundo a qual as políticas públicas representam “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas”. Mead (1995, *apud* SOUSA, 2007, p. 68), por sua vez, afirma que a área de estudo das políticas é aquela em “que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”.

Soma-se, ainda, a contribuição de Howlett, Ramesh e Perl que entendem ser políticas públicas

Ações intencionais de governos que contêm tanto algum ou alguns objetivos articulados, por mais que esses objetivos tenham sido precariamente identificados, justificados e formulados quanto alguns meios para alcançá-los de novo independentemente de quão bem ou mal interligados estejam esses meios ao(s) objetivo(s). (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.06)

Por último, Souza arrisca uma definição, segundo a qual:

Pode-se, então, resumir políticas públicas como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o “governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações

² Uma instituição de um determinado território com o poder coercitivo de impor normas e regras aos governados (WEBER, *apud* BONAVIDES, 2008).

(variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2007, p. 69).

Nas últimas décadas tem-se observado um crescente interesse pelo estudo das políticas públicas nos países democráticos, dentre estes o Brasil. Os estudos no campo das políticas públicas são de iniciativa tanto de acadêmicos como de técnicos e administradores governamentais cujo interesse é conhecer a dinâmica da trama entre atores, instituições políticas e sociais e os processos decisórios sobre políticas (ESPING-ANDERSON, 1991; SOUSA, 2007; SECCHI, 2010; MESA-LAGO; MÜLLER, 2003). De acordo com Souza (2007), este renovado interesse pelo estudo das políticas públicas, nas quais incluem-se as políticas sociais, tem como explicação básica as reformas de economias e dos Estados de orientação liberal que foram postas em práticas nas últimas décadas. Ou seja, foi fortemente influenciado pelas reformas que restringiram gastos como parte das reformas estruturais que fizeram parte da agenda política dos governos de muitos países, inclusive na América Latina, durante as décadas de 1980 e 1990.

Por sua vez, a análise de políticas públicas compreende a existência de três dimensões fundamentais: (FREY, 2000; CAPELLA, 2007; SECCHI, 2010) a) *Dimensão institucional (polity)* – trata do sistema político-institucional, no qual se destacam os aspectos jurídicos e administrativos que envolve todo o processo de tomada de decisão, implementação e avaliação das políticas públicas; b) *Dimensão processual (politics)* – trata de todo o processo político, onde atores e demandas estão em jogo, de elaboração das políticas públicas. Nesta dimensão, as decisões são sempre marcadas por conflitos e convergências resultantes das escolhas dos participantes; c) *Dimensão material (policy)* – trata da substância das políticas públicas. Diferente das dimensões anteriores, aqui trata-se do alcance e da substância dos programas propostos nas dimensões anteriores.

A compreensão das dimensões supracitadas pode ser percebida na concepção de políticas públicas de Pereira (2012) que norteia a atividade do poder público para que proceda a um desempenho para com a sociedade civil, como se descreve abaixo:

As políticas públicas, na sua essência, são resultados de diretrizes e princípios balizadores de ação do poder público, bem como de definição de normas e procedimentos para permitir as relações entre os atores da sociedade e do Estado. As políticas públicas são delineadas em diversos documentos, como leis, programas, linhas

de financiamentos, entre outros, que definem ações e atividades, que em geral envolvem alocações de recursos públicos (PEREIRA, 2012, p. 22).

Desse modo, alguns documentos são expressões materiais das políticas públicas que determinam as ações na busca de resolver problemas, conflitos sociais, tais como: as leis, os programas, os planos, projetos, etc.

De acordo com a literatura do campo de políticas públicas, o processo de formação da agenda, decisão e implementação de políticas públicas – que passa pelas três dimensões apontadas – se caracteriza pela existência de conflitos e consensos em torno dos atores envolvidos. O que influencia o grau de conflito ou de consenso e a dinâmica de uma política são as características da política que se pretende implementar. Lowi (1972, *apud* FREY, 2000), desenvolveu um modelo analítico que contém quatro tipos básicos de políticas públicas. As características destas políticas estão ligadas aos graus de conflitos que cada uma contém em seu interior no processo de elaboração e implementação. Estes são os quatro tipos de políticas segundo Lowi: 1) Políticas distributivas – são aquelas que se caracterizam-se por oferecer benefícios concentrados e custos difusos, o que sempre leva ao privilégio de grupos sociais ou regiões geográficas de um país. Neste caso, o grau de conflito não é tão elevado por não tirar direitos ou impor custos a certos grupos. Pode-se mencionar como exemplo desta política, Bolsa Família e o seguro-desemprego; 2) Políticas regulatórias – se caracterizam por estabelecerem regras que regulamentem as condutas dos atores na sociedade, bem como são políticas que visam impor condições para serem realizadas determinados comportamentos. Elas envolvem diretamente políticos, administradores, burocratas e grupos de interesses de um país. Pode-se citar como exemplo o Estatuto da Criança e do Adolescente; 3) Políticas redistributivas – apresentam o grau de conflito elevado em torno de sua formulação, decisão e implementação. Dessa maneira, trata-se de políticas públicas que atingem um número grande de cidadãos em um país, levando a imposição de perdas e ganhos a certos grupos sociais, embora incertos, a outros grupos sociais. Ou seja, estas políticas, quando formuladas e implementadas, geram custos concentrados e benefícios difusos, e tem-se como exemplo a reforma agrária; e 4) Políticas constitutivas – se caracterizam por instituírem regras e procedimentos e definem as competências e jurisdições das políticas públicas. Tem-se como exemplo, a Constituição Federal de 1988.

O que importa ressaltar aqui é que cada tipo específico de política pública contém uma dinâmica especial, na qual as coalizões, os conflitos e consensos geram apoios e rejeições. Dessa

maneira, pode-se ressaltar, as políticas públicas de características distributivas geram custos difusos (para toda a sociedade) e benefícios concentrados (para alguns grupos sociais) e por isso elas contam com um maior consenso na hora de serem formuladas e implementadas. Já não se pode dizer o mesmo de uma política pública de tipo regulatória ou redistributiva, pois estas mobilizam as forças contrárias, tornando a formulação e a decisão mais complicadas e difícil. O que explica isso é o fato de seus custos serem concentrados e seus benefícios difusos. (MELO, 2002).

A literatura de análise de políticas públicas destaca alguns modelos teóricos que são usados com mais frequência nos estudos empíricos.

Um dos modelos teóricos utilizado é o do ciclo da política (*policy cycle*) Frey (2000) e Secchi (2010) faz com que o problema para se tornar uma política pública passa por estágios que se alternam conforme a situação e a necessidade de cada problema como é explicado abaixo:

A primeira fase é a identificação do problema que acontece através de grupos políticos e sociais isolados, como também pelo governo, tendo a contribuição dos meios de comunicação social como a mídia para estabelecer a devida importância política ao problema identificado. (FREY, 2000). Assim, é comentado por Secchi (2010) as seguintes fases.

Já a formação da agenda é a segunda etapa do ciclo na qual trata dos assuntos mais proeminentes para serem debatidos. Essa agenda pode ser política e formal, sendo que aquela discute de questões de grupo político; e esta aborda de contextos de interesse público.

A identificação das alternativas é o momento da escolha das estratégias e dos métodos que serão aplicados para solucionar o determinado problema identificado pela sociedade ou pelos atores políticos. É nessa ocasião que os escopos têm a probabilidade de serem alcançados.

A quarta fase do referido ciclo é a tomada de decisão que menciona sobre três maneiras de ser compreendida. A primeira é que há problemas que precisam de soluções; a segunda há a quantidade de problemas e saídas que precisam apenas ser acertadas; e a terceira destaca a existência de soluções que necessitam de questões. Logo, é uma etapa que mostra os esclarecimentos das finalidades para chegar onde se deseja.

A etapa seguinte é a implementação da política pública que transforma os objetivos em ação. É nesse momento que há a possibilidade de analisar com veemência os empecilhos que surgem na tentativa de impedir a concretização das políticas públicas.

E, por fim, a sexta e última fase é referente à avaliação que aborda sobre os julgamentos, ou seja, a verificação das práticas, ou não, realizada conforme a política elaborada. É um período que pode ocorrer antes e depois à fase da implementação, bem como durante a esta etapa conhecida como monitoramento que serve para analisar imediatamente os detalhes que ocorrem.

Outro modelo de análise que destaca o processo de formação de agenda de políticas públicas, como o modelo de *Múltiplos Fluxos* de Kingdon (2003, *apud* CAPELLA, 2007) e o modelo de *Equilíbrio Pontudo* de Baugartney e Jones (1993, *apud* CAPELLA, 2007). No que diz respeito aos dois modelos de teóricos, o que é importante destacar é que se preocupam mais com os estágios pré-decisórios das políticas públicas. Ou seja, a preocupação é com a formação da agenda como uma etapa em que ela ganha destaque nas instâncias decisórias, a exemplo dos parlamentos e demais instâncias do poder público (CAPELLA, 2007). Portanto, de acordo com este modelo teórico, o processo de formulação das políticas públicas em uma determinada sociedade percorre três fluxos básicos, que se analisa em seguida, com a base em Capella (2007).

Primeiro: é o **fluxo de problemas**. Nesta primeira etapa, tem-se a definição do problema, que representa uma condição fundamental para atrair a atenção de políticos e formuladores de políticas públicas. Por sua vez, a definição dos problemas é apresentada mediante indicadores, crises e eventos que são catalizadores (catástrofes e crises). Dessa forma, é mediante a identificação do problema que demanda as políticas públicas que as soluções são apresentadas pelos empreendedores de políticas públicas, em geral, atores políticos e sociais (CAPELLA, 2007; SECCHI, 2010).

Segundo: é o **fluxo de soluções**. Nesta segunda etapa, trata-se de um conjunto de alternativas e soluções que estão disponíveis para enfrentar os problemas apresentados pela comunidade de empreendedores de políticas públicas. Porém, no ciclo de políticas públicas não existe, necessariamente, uma relação causal entre a identificação do problema e a oferta de soluções dado pelos atores que militam pela causa das políticas públicas, a chamada comunidade de políticas públicas (CAPELLA, 2007; SECCHI, 2010).

Terceiro: é o **fluxo político**. A terceira e última etapa do modelo seria o Fluxo Político, que é dado pela conjuntura política de uma sociedade. Dessa forma, o terceiro fluxo, é o momento que a conjuntura política se torna o ambiente propício para identificar os problemas que demandam as políticas e, conseqüentemente, oferecer as soluções que resolvam os problemas.

Nesse sentido, Kingdon (2003, *apud* CAPELLA, 2007) afirma que as alterações nas

posições ideológicas das forças políticas ou as mudanças que ocorrem dentro dos governos resultam em alterações na agenda de políticas públicas, de acordo com as exigências da sociedade. Fundamental na produção deste clima é o papel que as ideias produzem. As ideias têm papel importante na promoção de mudança de agenda de políticas públicas (CAPELLA, 2007). Dessa forma, não apenas o poder gera mudanças na agenda política, as ideias também geram influências que trazem mudanças de clima político de uma sociedade. Nesse sentido, as soluções que apresentam valores compartilhados na sociedade têm um maior apoio público dos formuladores de políticas, o que terá maiores chances de entrarem na agenda política.

Ao menos duas importantes críticas são dirigidas aos modelos de Múltiplos Fluxos na análise de políticas públicas. Em primeiro lugar, segundo Capella (2007), o modelo de múltiplos fluxos não dá a devida atenção aos grupos de pressão no que tange à formação da agenda de políticas públicas em uma sociedade. Os grupos pressão, na lógica deste modelo, só exercem influências no sentido de bloquear a entrada de propostas de políticas públicas na agenda, mas têm papel relevante na formação da agenda de políticas. Em segundo lugar, o modelo de múltiplos fluxos não reconhece o papel da mídia enquanto fonte de influência que tem peso na definição da agenda de políticas públicas em uma sociedade. Por isso há necessidade de preencher esta lacuna se apropriando das ferramentas de outro modelo, que adota todas as características do anterior, mas acrescenta outras variáveis.

É relevante destacar que os grupos de pressão são considerados como um dos principais sujeitos do processo das políticas públicas juntamente com os partidos políticos; administradores e burocratas; técnicos, planejadores e avaliadores pela formulação de alternativas de políticas e execução de programas; e o Judiciário, sujeitos que entram e saem ou permanecem no referido processo e são instigados por meio de interesses divergentes (SILVA, 2001).

Da mesma forma, reconhecem que a mídia tem importante influência na produção de imagem que contribui para levar as políticas ao processo de decisão.

A criação de uma imagem é considerada um componente estratégico na mobilização da atenção do macrossistema em torno de uma questão. Quando há consenso de que questões indesejadas são causadas por elementos como catástrofes naturais, por exemplo, não se espera a atuação governamental. No entanto, se as mesmas questões são atribuídas à negligência governamental, cria-se uma demanda por intervenção estatal, e a questão passa a ter grande chance de emergir na agenda. Assim, a imagem de uma política intervém fortemente na transformação de questões em problemas. (CAPELLA, 2007, p. 113).

Portanto, a mídia tem a importância fundamental na disputa pela construção de imagem de política; a mídia direciona a atenção da população e isso é fundamental na mudança de agenda das políticas públicas. Nesse sentido, o ambiente para a mudança na agenda, o que se chamou de as janelas de oportunidades – representado por clima nacional, crises, catástrofes etc. – reside na realização da convergência entre os três fluxos acima mencionados – fluxo de problema, fluxo de soluções e o fluxo político – que consiste em identificação do problema, apresentação de alternativas e soluções e a formação da agenda das políticas.

Diante dessa aproximação com o campo das políticas públicas, assume-se neste trabalho o pensamento de Silva, o qual compreende que:

Toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas. Constitui um conjunto de ações ou omissões do Estado decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogos de interesses, tendo como limites e condicionantes os processos econômicos, políticos e sociais (SILVA, 2001, p. 37).

2.1 Política social: do que se trata?

Como processo social, não é possível identificar com precisão o momento de surgimento das políticas sociais. Elas tiveram origem e influência dos movimentos de ascensão do capitalismo, a exemplo da Revolução Industrial, e as lutas da classe trabalhadora, o que levou a intervenção do Estado a fim de resolver os conflitos (PIANA, 2009). Desta forma, embora não se possa definir com precisão, as políticas sociais tiveram origem no bojo dos movimentos de massa ligados à social democracia nos estados nacionais da Europa Ocidental no século XIX, quando se verifica a passagem chamada do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, processo que se verifica a partir da Segunda Guerra Mundial (PRZEWORSKI, 1989; VIERA, 1995; PIANA, 2009).

Portanto, de acordo com Piana (2009), a política econômica e a política social nos estados nacionais modernos estão intrinsecamente relacionadas com desenvolvimento e a evolução do sistema capitalista, encontrando na contradição seu fundamento e desenvolvimento. Portanto, as políticas sociais surgem nas sociedades ditas capitalistas a partir das mobilizações operárias, tendo avanços e continuidades a partir do século XIX com o surgimento de novos movimentos populares, passando está a compor a agenda das ações dos governos, uma estratégia governamental para evitar os conflitos sociais.

A Revolução Industrial, que teve curso na Inglaterra durante os séculos XVIII e XIX, trouxe consequências sociais importantes, tais como: a urbanização, crescimento da taxa de natalidade, aumento da pobreza e da indigência que produziu uma forte consciência política e social nas sociedades onde o capitalismo avançava. Foi, portanto, a partir destes eventos que organizações proletárias, sindicatos e cooperativas emergiram, tendo um papel social importante na busca e conquista dos direitos sociais (VIEIRA, 1995; PIANA, 2009).

Nesse sentido, como aponta Przeworski (1989), em meados do século XIX as sociedades capitalistas já contavam com direitos políticos formais e os primeiros movimentos socialistas estiveram diante de uma escolha que seria a de participar ou não da forma dita burguesa de democracia, representada pelas eleições. Os primeiros movimentos socialistas, que contestavam os fundamentos do capitalismo, tinham em mente a realização de um projeto de cooperativa de ajuda aos seus membros. Um projeto, segundo o autor, que visava fundar uma sociedade socialista dentro da grande sociedade capitalista. Isso é, uma sociedade de produtores independentes da burguesia. Porém, a existência de instituições políticas burguesas autônomas – como o parlamento, os partidos políticos, a burocracia, judiciário, etc. – impediram os socialistas de se manterem em uma postura de não envolvimento, tendo estes de se posicionar sobre a política burguesa, como fez outra organização dos operários, os anarquistas. Estes negaram enfaticamente a participação nas instituições tidas como da burguesia, como as eleições e o parlamento. Para os anarquistas, além de desnecessária e ineficaz, a participação nestas instituições destruiria o movimento operário. Entendiam que as reformas, incluído as políticas sociais, serviam para manter a situação de penúria dos operários, além de destruir o ideal do socialismo. Assim, os socialistas deveriam se manter puros – não se envolvendo com a política burguesa –, já que um envolvimento dos operários com a política burguesa e suas reformas levaria o ideal da revolução social, necessariamente, a degeneração que desmobilizaria os interesses dos trabalhadores.

Então, depois de 1884, novos partidos que surgiram dentro dos movimentos operários europeus adotam como princípios de ação política a participação e a luta pela autonomia dos trabalhadores. Nessas condições, segundo Przeworski (1989), a partir de 1870 os partidos socialistas da classe operária entram de forma cautelosa na disputa eleitoral, já que entendiam que a participação nas instituições burguesas visava somente atingir um propósito de propagandear seus ideais. Assim, mesmo tendo de lutar pelos direitos básicos da classe operária, os socialistas

não aceitavam entrar em aliança ou com qualquer compromisso com os partidos burgueses. O sufrágio universal, o direito básico que pertence aos direitos políticos básicos, era visto como um importante instrumento para desencadear a luta de classe e divulgar as bandeiras da classe operária, onde “as eleições deviam ser usadas apenas como um fórum já pronto para organização, agitação e propaganda (PRZEWORSKI, 1989, p. 22)”, para disseminar informações e divulgar a causa da revolução social, que era o fim último dos socialistas. De acordo Przeworski:

Enquanto alguns partidos "suspenderam" a luta de classes e tomaram parte de coalizões governamentais antes do fim da Primeira Guerra Mundial, mesmo na Inglaterra a decisão para formar o primeiro governo trabalhista em 1924 foi assunto de intensas controvérsias e teve que ser explicado como uma oportunidade de adquirir à experiência necessária para a era socialista [...] (PRZEWORSKI, 1989, p.23).

Como se poderá observar mais adiante – quando retomar-se esta discussão – esta decisão dos socialistas foi o impulso mais importante no surgimento do *Welfare State* contemporâneo (ESPING-ANDERSON, 1991; PRZEWORSKI, 1989).

Como é amplamente sabido, a expressão “política social” tem origem entre pensadores alemães. No final do século XIX (1873) estes pensadores criaram uma associação que visava estudar o fenômeno das políticas sociais. Depois desta data, a expressão “políticas sociais” passou a significar as ações de políticas sociais implementadas realizada pelos Estados (VIEIRA, 1995; PIANA, 2009). Segundo os autores, o sistema capitalista, durante meados dos séculos XIX e XX que apresentou o constante crescimento do mercado e do consumo em massa deu-se paralelamente ao crescimento dos monopólios na economia, o que levou à necessidade de o processo de acumulação capitalista ampliar o mercado e majorar o consumo, a fim de aumentar a rentabilidade. No entanto, a expansão acaba sendo limitada pelas imposições do caráter monopolizador da indústria, que acaba, também, por limitar o mercado e as possibilidades de expansão. Por outro lado, como afirma Vieira (1995), o empobrecimento das sociedades, que tem seus níveis de vida rebaixados, foi uma garantia de aumento das taxas de lucros, mas foi também uma forma de redução do mercado, com consequências para a expansão da produção. Assim, ressalta o autor:

Pode-se afirmar que não há política social desligada das lutas sociais. De modo geral, o Estado assume algumas das reivindicações populares, ao longo de sua existência histórica. Os direitos sociais dizem respeito inicialmente à consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores. Certamente, não se estende a todas as reivindicações,

mas na aceitação do que é conveniente ao grupo dirigente do momento (VIEIRA, 1995, p. 23).

A emergência da preocupação com a questão social e a decisão de participar dos movimentos socialistas se deram em um ambiente dominado por um tipo de Estado que se considerava limitado às funções mínimas. Assim, no período que vai de meados do século XIX aos anos de 1930, predominou o liberalismo que pregava relações de trabalho livre de regulação do Estado, como sendo uma mercadoria que deveria ser vendida livremente pelos trabalhadores às empresas (PRZEWORSKI, 1989; PIANA, 2009). Como apontou Przeworski:

O capitalismo é uma forma particular de organização social da produção e troca. Baseado numa avançada divisão do trabalho, o capitalismo é um sistema em que a produção é orientada para as necessidades de outros, para a troca. E, portanto, um sistema em que mesmo as pessoas que participam diretamente na transformação da natureza em produtos úteis - os produtores imediatos - não podem sobreviver fisicamente por si mesmos. Além disso, o capitalismo é um sistema em que aqueles que não possuem os instrumentos de produção precisam vender sua capacidade de trabalho (PRZEWORSKI, 1989, p. 23-24).

Assim, o Estado liberal não intervencionista se caracterizou por deixar aos próprios indivíduos à busca pela satisfação de seus interesses econômicos, mesmo sendo uma relação entre capitalistas e operários marcada pela desigualdade em termos de capacidade de poder. Dessa forma, esperava-se que esta liberdade do operário vendesse livremente sua força de trabalho alcançasse também os interesses coletivos. Um elemento importante para tal seria a competitividade, que levaria, como acontecesse com as demais mercadorias, ao equilíbrio entre preços e demandas. Portanto, o Estado era mínimo e tinha um papel limitado à segurança de legislador e árbitro neutro dos conflitos sociais.

O Estado liberal, portanto, se limitava a crescer, quando desenvolvia, ações sociais que fossem necessárias para completar o mercado (ESPING-ANDERSON, 1991; PIANA, 2009). A ideia consolidada era a de que o mercado, que deveria ser livre de qualquer regulamentação estatal, deveria regular as relações sociais como um todo, desde as questões trabalhistas até as relações sociais mais amplas (PIANA, 2009). Portanto, o enfrentamento da questão social nos Estados liberais capitalista se deu pela forma repressiva e por umas poucas mudanças em termos de garantias de direitos à classe operária (PEREIRA, 2000), que não amenizava a dura realidade dos trabalhadores e setores excluídos da sociedade.

Transformações foram sendo operadas nos Estados liberais capitalistas a partir do final

do século XIX e meados do século XX. O próprio reconhecimento dos direitos sociais, que não implicava na destruição dos princípios fundamentais do capitalismo, foi obra dos próprios Estados liberais neste período (PEREIRA, 2000). Uma nova visão de Estado vai emergindo sem, no entanto, romper com a estrutura do Estado capitalista anterior. Portanto, não ocorreu qualquer ruptura entre o tradicional Estado liberal do século XIX e o chamado Estado social capitalista do século XX (BEHRING; BOSCHETTI, 2006; PEREIRA, 2000; PIANA, 2009). Nesse sentido,

O Estado europeu liberal do século XIX reconheceu direitos civis tais como: o direito à vida, à liberdade individual e os direitos de segurança e de propriedade, mas com características de Estado policial e repressor [...] e assim a população usufruiu especialmente do direito à liberdade e à propriedade. O fortalecimento e a organização da classe trabalhadora foram determinantes para a mudança da natureza do Estado liberal no final do século XIX [...], e os ganhos sociais e políticos obtidos mais precisamente no século XX pelos trabalhadores (PEREIRA, 2000, p. 26).

Portanto, por meio de suas organizações, como sindicatos e partidos, possibilitadas pela existência dos direitos políticos e de participação, como as eleições, as classes operárias pressionavam por transformações que acabaram por incorporar propostas de políticas sociais de origem social-democratas às ações políticas dos estados europeus (PREZEWSKI, 1989; PIANA, 2009). Por meio da luta pela ampliação dos direitos de natureza política, como aqueles ligados à liberdade de expressão, participação e organização, houve o fim do capitalismo e nem criou o socialismo, mas conseguiu ampliar os direitos sociais dos operários.

Przeworski (1989) chama atenção para um elemento importante da participação dos movimentos socialistas nas instituições ditas burguesas neste período. A participação se justifica pelo fato de os trabalhadores só disporem de salários, o que não é um direito a partes do produto fruto da produção econômica, mas tão somente um “meio abstrato” de este adquirir mercadorias e serviços no sistema capitalista. Nesse sentido, os trabalhadores não têm um papel importante nas decisões de produção, embora sejam essenciais para o sistema capitalista. Isso porque o produto oriundo da produção capitalista é apropriado de forma privada pelos capitalistas e os trabalhadores não possuem qualquer poder institucional que influencie na alocação e distribuição deste produto. Dessa forma,

Os capitalistas, que são tomadores de lucro, decidem, sob múltiplas restrições, como alocar o produto, em particular qual parte investir, onde, como e quando. Essas alocações são limitadas pelo fato de que os capitalistas competem uns com os outros e de que podem ser influenciados pelo sistema político. A posse dos meios de produção

também garante aos proprietários o direito de organizar (ou delegar a organização) a produção (Przeworski, 1989, p. 24).

Ressalta-se que os produtores capitalistas conseguem realizar seus interesses na atividade diária da produção. Eles decidem a alocação e investimentos de recursos sociais, bem decidem quem empregar ou não na produção, o que vender e onde vender. Por seu lado, os trabalhadores não têm este poder de forma direta. Eles têm poder apenas coletivo de forma indireta, que é representado pelas organizações. Então foram construídas nos sistemas de representação da democracia burguesa, sobretudo os sindicatos e partidos políticos. Dessa forma, a participação que levou a intensos debates de meados dos séculos XIX ao seu final, mas que acabou contribuindo para a criação do *Welfare State* tornou-se necessária para que os trabalhadores pudessem realizar seus interesses políticos e econômicos. Dito de outra forma, recorrendo novamente a Przeworski,

Sob essas condições, a democracia política constitui a oportunidade para os trabalhadores assegurarem alguns de seus interesses. A política eleitoral constitui o mecanismo em que qualquer pessoa pode, como cidadão, expressar reivindicações quanto a bens e serviços. Enquanto que, como produtores imediatos, os trabalhadores não têm nenhuma garantia institucional em relação ao produto, como cidadãos podem lutar por tais garantias através do sistema político. Além do mais, como cidadãos, e não já como produtores imediatos, podem intervir na própria organização da produção e alocação do lucro (PRZEWORSKI, 1989, p. 24).

Nesse sentido, a participação e reinvenções das classes operários fez o velho liberalismo ceder espaço a uma concepção de liberalismo social, ampliando os direitos sociais, onde assiste-se a uma incorporação dos ideais da social democracia, que iria culminar com a institucionalização do *Welfare State* depois dos anos de 1930 do século XX (PEREIRA, 2000; FALEIROS, 1995; BEHRING; BOSCHETTI, 2006; PIANA, 2009). As concepções do chamado Estado de Bem-Estar Social estão contidas nas obras do economista inglês John Keynes e foram propostas nos contextos de países como os Estados Unidos nos anos de 1930. Seu plano contém princípios de ação que previa a criação do pleno emprego e a redução das desigualdades entre os cidadãos de uma sociedade. Assim, o *Welfare State* concebe governos que tem responsabilidades sociais e devam garantir aos seus cidadãos um padrão de vida mínimo que deve ser visto como direitos sociais.

Por outro lado, ressalta-se que no *Welfare State*, o Estado deve regular o mercado no intuito de alcançar o pleno emprego, bem como serviços sociais coletivos, como assistência

social, educação, saúde, previdência social (BEHRING; BOSCHETTI, 2006; FALEIROS, 1995). Assim, no Estado de Bem-Estar Social oferece a todos os cidadãos, como direitos sociais, a oportunidade de ter acesso a estes serviços como uma garantia mínima. O cidadão passa a ser um sujeito de direitos sociais, direitos estes que serão garantidos de forma igual a todos na forma de oferta de políticas sociais. Dessa forma, como esta mudança nas formas de intervenção do Estado, amplia também suas funções econômicas e sociais, passando este a ter certo controle de parte da produção e assumir despesas com gastos sociais.

2.2 Políticas sociais: definição e classificação

As políticas sociais atualmente se originaram nos Estados de Bem-Estar Social que tiveram lugar em vários países Europeus e também na América Latina, embora de forma bem mais tímida. Os Estados de Bem-Estar Social que se consolidaram no século XX podem ser definidos como organizações que asseguram sistemas de garantias legais cujo objetivo é realizar o acesso de bens e serviços que garantem a proteção social dos indivíduos diante de alguns riscos e vulnerabilidades presentes nas sociedades (ESPING-ANDERSEN, 1991; CARDOSO JR.; JACCOUD, 2008; BEHRING; BOSCHETTI, 2006; FALEIROS, 1995; PIANA, 2009). Assim, as políticas sociais são ações empreendidas pelo Estado no sentido de proteger os cidadãos contra riscos sociais – como doença, velhice, morte, desemprego, pobreza –, bem como garantias de acesso aos serviços de educação e saúde oferecidos pelo Estado. O processo de industrialização ocorrido na Europa e, posteriormente, nos países colonizados, como os da América Latina, geraram conflitos sociais que impulsionaram a intervenção do Estado no sentido de instituir certas garantias, tendo em conta o reconhecimento da incapacidade de o mercado gerar igualdade ou, ao menos, reduzir a pobreza crescente que se passa a verificar nestas sociedades (CARDOSO JR.; JACCOUD, 2008).

Nesse sentido, as políticas sociais acabam por conter uma definição quanto às suas funções que encerra uma polêmica. Assim, as políticas sociais têm como objetivo principal o atendimento e redistribuição de recursos sociais por meio de serviços de assistência sociais como complemento de renda aos mais vulneráveis. Nesta visão, há quem afirme que as políticas sociais são ações estatais que visam assegurar certos direitos não providos pelo mercado (CARDOSO JR.; JACCOUD, 2008). Elas têm por objetivo o atendimento redistributivo dos recursos sociais

para fazer a complementação salarial dos mais pobres (PIANA, 2009). Portanto, as políticas sociais no sistema capitalista constituem uma rede de solidariedade social que visa reduzir as desigualdades sociais entre os cidadãos. Porém, esta rede tem um objetivo que não é somente combater as desigualdades, tem a função também de manter o controle social por parte do Estado e do capital sobre os trabalhadores.

Dessa forma, a ação estatal que visa garantir certos direitos tem também a função de impedir crises sociais que possa levar ao desajustamento da classe operária às regras do modelo capitalista (IAMAMOTO, 2000). Ou seja, as políticas sociais são as ações do Estado como função para também socializar os custos de reprodução da forma de obra, evitando que a classe capitalista diminua seus lucros com aumentos salariais e permitindo a acumulação capitalista. Assim, as políticas sociais têm uma função econômica, que é o barateamento da força de trabalho por meio da transferência direta ou indireta de recursos ou serviços públicos que permitem aos capitalistas uma maior acumulação (PASTORINI; GALIZIA, 2012). De acordo com Piana (2009) pode-se observar:

As políticas sociais são formas de manutenção da força de trabalho econômica e politicamente articuladas para não afetar o processo de exploração capitalista e dentro do processo de hegemonia e contra hegemonia da luta de classes. [...] as políticas sociais, apesar de aparecerem como compensações isoladas para cada caso, constituem um sistema político de mediações que visam à articulação de diferentes formas de reprodução das relações de exploração e dominação da força de trabalho entre si, com o processo de acumulação e com as forças políticas em presença (PIANA, 2009, p. 37).

Dessa forma, os atos do Estado, ao oferecer políticas de ações, se tornam formas compensatórias de fazer frente às quedas do salário real que desobriga o capital de aumentar seus custos para a necessidades de sobrevivência e reprodução da força de trabalho (NETO, 1996). Assim, a parte destes custos de sobrevivência da força de trabalho passam das empresas para o Estado, que fica com a responsabilidade de garantir as necessidades básicas dos trabalhadores, mas reproduzindo as desigualdades sociais no processo de produção capitalista (NETO, 1992).

Por sua vez, a construção de sistemas estatais de proteção social é impulsionada por uma ampliação de demanda por igualdade e autonomia oriunda da afirmação da igualdade entre os indivíduos no contexto de organizações políticas das sociedades modernas. As demandas por proteção social e por igualdade se organizam, contudo, de forma diferenciada em cada sociedade, e interagem em função de sua dinâmica econômica, social e da forma de organização e

legitimação de seu sistema político.

As políticas sociais se apresentam nos Estados atuais, incluindo o Brasil, como tendo duas características quanto à abrangência: focalização e universalização. A natureza das políticas sociais, focalização e universalização, está ligada a particularidades de cada país quanto ao enfrentamento da questão da pobreza. Por isso, antes de se abordar esta classificação, torna-se importante lembrar que a questão da pobreza e riscos sociais foram primeiramente pensadas tendo em vista os grupos sociais ligados à pobreza operária em países europeus nos séculos XIX e XX e no Brasil depois dos anos de 1930 (VIANNA, S/N; CARDOSO JR.; JACCOUD, 2008). Ressalta-se que outras situações de pobreza que atingia segmentos sociais fora do mundo do trabalho tiveram outras trajetórias no que diz respeito à legitimação da intervenção do Estado no sentido de promover a necessária proteção social. A atenção às populações pobres – idosos, doentes, crianças e inválidos, etc. – que não estavam inseridas no mercado de trabalho ficou sempre, inicialmente, tanto na Europa quanto no Brasil, a cargo da iniciativa privada, como das igrejas e ordens religiosas. Como apontou Cardoso Jr. e Jaccoud (2008):

A problemática da pobreza da população não trabalhadora refere-se, assim, a um campo diferenciado da intervenção pública, que, na maioria dos países desenvolvidos, só posteriormente incorporou-se ao campo de intervenção do Estado. De fato, assistiu-se cedo ao florescimento de ações assistenciais na oferta de proteção a populações pobres classificadas como vulneráveis e consideradas incapazes para o trabalho, sendo assim reconhecidas como merecedoras da solidariedade social. É o caso de crianças órfãs ou abandonadas, idosos, deficientes e doentes sem recursos, mulheres com crianças em situação de pobreza, além de grupos vitimados por calamidades, para os quais aceitou-se a legitimidade da necessidade de atenção específica, na base de suportes e ajudas sociais, fornecidas, ao longo de séculos, por iniciativas de caráter filantrópico e, progressivamente, pelo Estado, organizadas ou não sob a forma de garantias legais (CARDOSO JR.; JACCOUD, 2008, p. 186).

Por sua vez, a inclusão no sistema de proteção estatal de pessoas vulneráveis, mas capazes para o trabalho, esteve sempre no centro do debate que tinha como alternativas a universalização e a focalização. Focalização se refere ao atendimento em situações de pobreza absoluta ou incapacidade para o trabalho, como citado acima. Por outro lado, universalização diz respeito, então, a abrangência da ação interventiva do Estado no sentido de garantir proteção que vai além das situações específicas, como pobreza absoluta ou incapacidade (BEHRING; BOSCHETTI, 2006; CARDOSO JR.; JACCOUD, 2008). O chamado Estado de Bem-Estar Social, que promove políticas sociais, nasceu por meio de um conjunto de direitos e garantias ligadas às questões do trabalho e das relações trabalhistas. Foi para este segmento social, os

operários, que surgiram garantias e direitos que os demais não dispunham e se dispunham era na forma focalizada – e por iniciativa de congregações religiosas, ou seja, para amenizar a pobreza ou prover a sobrevivência em casos que não havia condições para o trabalho.

No entanto, de acordo com Cardoso Jr. e Jaccoud (2008), a expansão da cidadania no sentido político (mais participação) e em termos sociais (mais inclusão) faz nascer um novo e amplo paradigma de intervenção e proteção estatal aos cidadãos que será mais universalista e inclusivo ancorado nos chamados direitos sociais.

O processo de constituição da cidadania social tem uma trajetória bastante diversificada. Na Europa, a generalização de um sistema público de proteção social passou a abarcar não apenas as classes trabalhadoras urbanas, mas toda a população, universalizando-se, na maioria dos países, após a Segunda Grande Guerra, num contexto de reafirmação das identidades e solidariedades nacionais e de fortalecimento dos Estados nacionais (CARDOSO JR.; JACCOUD, 2008, p. 187-188).

No Brasil, a partir dos anos de 1980, a política do sistema previdenciário público expandiu-se para cobrir os riscos sociais dos que não estavam ligados aos setores formais da economia (trabalho informal), da economia familiar urbana e trabalhadores rurais. Foi a partir desta década que ocorreu um processo de universalização das políticas sociais passando a ter o estado como promotor (PIANA, 2009; CARDOSO JR.; JACCOUD, 2008; CARVALHO, 2002). As políticas de assistência social foram amplamente reformuladas e ampliadas, em função da agenda de reformas e democratização pelos quais o país passou neste período. Estas mudanças foram ocasionadas pela ampla mobilização da sociedade em torno da redemocratização e pela reorganização dos movimentos sociais que foram por décadas reprimidos pelo regime militar instalado em 1964 (CARVALHO, 2002). Nesse sentido,

A reconstrução da cidadania pressupunha a afirmação da igualdade de todos os cidadãos no que se refere à participação política face a qual se ancoraria a própria legitimidade do Estado. Ao mesmo tempo, recuperam-se os ideais universalistas como norteadores da ação pública no campo da proteção do cidadão, seja no âmbito dos direitos civis, seja no dos direitos sociais. Estruturada na afirmação da igualdade, a democracia pressupõe o reconhecimento do cidadão, independentemente de sua condição socioeconômica. [...] o debate social em torno da pobreza está no coração da democracia porque ali os pobres não podem não ser iguais (CARDOSO JR.; JACCOUD, 2008, p. 192).

Nesse contexto, um Sistema de Proteção Social (SPP) foi criado, e é contado como políticas sociais de seguro e assistência social, que serão oferecidas sob certos critérios e com duas políticas públicas de caráter universalistas, que são as políticas de saúde e de educação,

garantidas a todos sem distinção ou exigências de critérios. Na verdade, assegurar estas políticas como direitos sociais foi atender a uma demanda histórica da sociedade brasileira (CARDOSO JR.; JACCOUD, 2008).

No entanto, ressalta-se que as crises do capitalismo, as quais se verificou nos anos 80 e as reformas de orientação neoliberal na década de 1990, colocaram em risco este processo de universalização das políticas sociais no mundo e no Brasil em particular. Assim, tem-se criado um consenso de que a focalização das políticas sociais é a melhor receita para atacar as desigualdades e deixar de lado a universalização dos direitos sociais.

As crises do capitalismo e o baixo crescimento da economia levaram à desregulamentação de certos direitos trabalhistas e enfraqueceram as organizações dos trabalhadores em todo o mundo nos 70 e 80 no Brasil e, especialmente, nos anos 90. A agenda neoliberal ganha força e suas propostas pregam desregulamentação e presença mínima do Estado, inclusive, na proteção social. Como afirmam Pastorini e Galizia (2012):

Este processo vem acompanhado da diminuição da responsabilidade estatal pública pelas políticas permanentes de proteção social, como saúde, previdência e educação, reforçando o incentivo à sua privatização (direta ou indireta) por meio da ampliação e/ou do protagonismo do setor privado nessas áreas (PASTORINI; GALIZIA, 2012, p. 107).

Portanto, assiste-se, aos poucos o desmonte da cidadania social que é uma das maiores conquistas da história recente do país, o que se dá em todo o mundo. Assim, vê-se cortes de gastos de programas sociais, redução de benefícios previdenciários, aumentos das exigências para ter direitos a benefícios previdenciários, etc.; por outro lado, ganha força a ideia já superada do assistencialismo filantrópico ou empresarial para enfrentar a pobreza e a exclusão. Diante disso, ganha força também a ideia da focalização dos programas sociais estatais de assistência social. O Estado somente deve intervir se for para garantir o mínimo nas situações de extrema pobreza e onde a iniciativa privada não pode e não tem incentivos para atuar (LAURELL, 1997; PIANA, 2009). Além disso, como resultado da focalização, ter acesso aos programas sociais oferecidos pelo Estado necessita de uma comprovação de pobreza extrema. Ou seja, “tudo se passa como se a controvérsia entre universalismo e focalização estivesse inteiramente superada na medida em que a verdade tivesse, enfim, sido revelada: política social é política para os pobres” (VIANNA, S/N, p. 11). Joga-se por terra todo o ideário de universalização que foi motivo de lutas sociais históricas.

De acordo com Silva e Lima (2010), a focalização é pensada a partir da reestruturação do capitalismo sob a lógica do ideário neoliberal, que substitui programas sociais estruturantes e universalistas por programas sociais focalizados de combate à pobreza e à exclusão social que, embora dê visibilidade às questões sociais, não transforma as estruturas que geram a pobreza e as desigualdades sociais. Assim, embora as políticas sociais focalizadas nos mais necessitados – como o Bolsa família que é o foco do estudo dos autores – contribuam para diminuir as necessidades imediatas das famílias atendidas, elas não operam de maneira significativa e nem constituem a universalização de garantias dos direitos sociais.

Ao considerar as políticas públicas como uma forma de regulação ou intervenção na sociedade, na qual pode-se vislumbrar um conjunto de ações ou omissões do Estado e a política social como uma área específica das políticas públicas que compreende as ações empreendidas pelo Estado no sentido de proteger os cidadãos contra riscos sociais, prover acesso aos serviços públicos e garantir direitos sociais, destaca-se, que o objeto de pesquisa deste trabalho, a política de atendimento à criança e ao adolescente a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Federal n. 8.069/90, trata-se de uma política regulatória, segundo a tipologia de Lowi (1972, *apud* FREY, 2000), haja vista que tal política de atendimento possui como finalidade proteger as categorias sociais citadas contra qualquer tipo de violação de seus direitos.

3 POLÍTICA SOCIAL DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO BRASIL

As políticas sociais fazem parte das responsabilidades do Estado brasileiro nos níveis federal, estadual e municipal, nas esferas políticas, econômicas e sociais que visam assegurar maior igualdade e oportunidades aos cidadãos. Pode-se afirmar que as políticas sociais são ações estatais que nasceram da adesão dos movimentos sociais ao sistema capitalista quando este se encontrava no ápice (PIANA, 2009). De acordo com PIANA (2009, p. 22), elas surgem da “Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal”. Assim, as políticas sociais são percebidas como primordiais pelos cidadãos como forma de gerar maior igualdade e inclusão social.

É relevante destacar que, no sistema capitalista, a política social passa a existir por meio das reivindicações dos movimentos sociais e de trabalhadores que, a partir do século XIX, passa a ser entendida como necessidade de intervenção estatal. Assim, foi com o surgimento da revolução industrial que surgiu também os conflitos entre capital e trabalho, sendo necessária a intervenção do Estado para solucionar os conflitos e promover maior justiça (PIANA, 2009).

Portanto, com a Revolução Industrial, muitas situações de conflitos apareceram, como as desavenças entre capitalistas e operários, cujos interesses divergentes tinham dificuldades de encontrarem um ponto em comum sem a presença da ação do Estado. Foi, portanto, por estas razões que surgiram as políticas sociais, uma forma de solucionar os conflitos e desigualdade que vieram com a exploração capitalista dos trabalhadores.

Desta forma, a proteção social é entendida como um sistema que pressupõe um acordo firmado entre o Estado e a sociedade com a finalidade de realizar as necessidades dos indivíduos, tanto no âmbito social quanto econômico, cultural e político, por meio de políticas públicas (ANUNCIACÃO, 2012). Segundo Simionatto e Costa (2012, p. 18),

A discussão sobre políticas sociais não se refere tão-somente às formas de articulação do Estado com o capital, mas também às manifestações das forças sociais, da organização e da mobilização das classes subalternas na alteração da ordem estabelecida em uma conjuntura específica (SIMIONATTO; COSTA, 2012, p. 18).

Dentre os direitos sociais de responsabilidade do Estado brasileiro, têm-se os voltados à proteção de crianças e adolescentes. No Brasil, a instituição dos direitos das categorias sociais em

comento e a concepção desta como sujeito de direito constitui uma novidade do período recente de nossa democracia (PEREZ; PASSONE, 2010). No passado, estes direitos foram sempre deixados sob a iniciativa de instituições privadas e religiosas. Assim sendo,

A emergência e consolidação das políticas sociais destinadas a atendimento à criança e ao adolescente foram sistematizadas em dois grandes períodos, a saber, antes e depois do surgimento do Estatuto da Criança e do Adolescente. O principal critério de delimitação entre esses dois períodos está alicerçado na concepção de infância e adolescência e nas diretrizes implícitas em decorrência dela nos arcaibouços jurídicos dos respectivos períodos (PEREZ; PASSONE, 2010, p. 650).

Vale destacar, ainda, que a questão que envolve os direitos da criança e do adolescente sempre suscitou tensões e conflitos e foi, durante vários períodos da história republicana do Brasil, concebido pelo olhar da violência, punição, repressão e exploração do trabalho infantil na era industrial (PILOTTI; RIZZINI, 1995). No entanto, “ao longo dos séculos XVIII e XIX, observa-se (...) o deslocamento de poder e domínio da Igreja articulado com setores privados e públicos, para o domínio do Estado, que passaria a regulamentar e subsidiar ações da ‘causa da infância’”. (PEREZ; PASSONE, 2010, p. 653).

Segundo Pilloti e Rizzini (1995), na fase imperial da história do Brasil, a legislação sobre a criança foi primordialmente de recolhimento de crianças abandonadas a partir de medidas assistenciais de ordens religiosas. Por sua vez, no início do período republicano, foi-se, aos poucos, estabelecendo a estrutura de assistência à criança e adolescente.

Portanto, é neste momento, de acordo com a Pilloti e Rizzini (1995), Perez; Passone (2010) que surge o primeiro Código Penal, no qual o debate em torno deste leva a uma mudança de orientação, na qual a educação ganha força contra a mera punição da infância. Neste sentido, a instituição da infância, enquanto objeto de atenção e controle do Estado, no Brasil no século XIX, combinou a ação da medicina, da justiça e assistência do poder público (PEREZ; PASSONE, 2010). Dessa forma:

Será da medicina (do corpo e da alma) o papel de diagnosticar na infância possibilidades de recuperação e formas de tratamento. Caberá à Justiça regulamentar a proteção (da criança e da sociedade), fazendo prevalecer a educação sobre a punição. À *filantropia* – substituta da antiga *caridade* – estava reservada a missão de prestar assistência aos pobres e *desvalidos*, em associação às ações públicas [...] (PILLOTTI, RIZZINI, 1995, p. 06).

Assim, os primeiros passos foram realizados no sentido de instituir a proteção da

infância e juventude enquanto objeto e preocupação do Estado e defesa da própria sociedade. Ou seja, o Estado tomou para si o discurso de “salvação da criança” e “regeneração social” por meio de uma forte aliança entre medicina, justiça e assistência estatal.

Segundo Faleiros (1995), o primeiro Congresso Brasileiro de Proteção à Infância em 1927, levou à constituição de uma agenda de proteção social mais sistemática que previa cuidados com menores abandonados e delinquentes, que resultou na criação do Código de Menores. Este Código se caracterizou por uma visão preconceituosa e repressiva em relação aos menores por conta da visão higienista (de limpeza do meio social) que orientava a intervenção mínima do Estado oligárquico (FALEIROS, 2005).

Ainda, segundo o autor Faleiros (2005), o Código, o acompanhamento da saúde da criança e as inspeções médicas e de higiene, assim como o poder público estava autorizado a intervir no abandono de criança pelos pais, sendo estes responsabilizados com a perda dos filhos, que seriam internados socialmente. Por outro lado, contra os menores infratores instituiu-se a liberdade vigiada. Importante destacar, como uma grande medida, foi a proibição do trabalho infantil para o caso de crianças com menos de 12 (doze) anos. Para os menos de 18 (dezoito) foi permitido trabalhar 06 (seis) horas diárias.

O período autoritário populista (1930-1945) foi marcado por forte centralização política e administração, bem como por forte repressão aos movimentos sindicais. Este foi um período de ampliação dos direitos trabalhistas e sociais, embora instituídos sem participação social. Neste sentido,

O período de 1930 e 1945 foi o grande momento da legislação social. Mas foi uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e precária vigência dos direitos civis. Este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquistas democráticas e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa (CARVALHO, 2002, p. 110).

Isso se deve, em boa parte, ao fato das organizações dos movimentos sindicais serem ainda limitadas pela existência de direitos civis incipiente, enquanto o Estado já dava sinais de organização da política social, cujo foco especial da assistência social foi a família e a criança (PEREZ; PASSONE, 2010). Como é amplamente sabido, de acordo com a sequência proposta por Marshall (1967), os direitos civis e políticos antecedem os direitos sociais, o que não se verificou no Brasil. Ocorreu uma inversão, em que os direitos sociais foram anteriores aos civis e

políticos, o que implicou em uma cidadania limitada.

No que toca a questão das categorias sociais citadas, a Constituição Federal de 1937 responsabilizava o Estado pelos cuidados e garantias especiais, de forma que assegurasse medidas para que eles desenvolvessem suas faculdades (PILLOTI; RIZZINI, 1995). Porém, cabe mencionar esta preocupação com a questão da criança e do adolescente estava ainda profundamente ligada às práticas higienistas, as quais privilegiavam o internamento e a repressão desses sujeitos de direitos que descumpriam as regras sociais.

De acordo com Perez e Passeone (2010), a instituição do Departamento Nacional da Criança (DNCr), do Serviço de Assistência ao Menor (SAM) e da Legião Brasileira de Assistência (LBA), foram as iniciativas mais marcantes no atendimento de crianças, jovens e suas famílias, na década de 40, da evolução do direito infanto-juvenil no Brasil. Dessa forma,

A intenção da União de formular um sistema de assistência social à infância possibilitou a criação do Conselho Nacional de Serviço Social, ao qual caberia instituir serviços públicos de atendimento à população em condições de pobreza e miserabilidade, para atuar nas esferas de âmbito nacional, estadual e municipal (PEREZ; PASSEONE, 2010, p. 556-557).

Por sua vez, prosseguido esta trajetória, o governo Vargas instituiu o Departamento Nacional da Criança (em 1940), que seria vinculado ao Ministério da Educação e Saúde. Segundo Pilloti e Rizzini (1995, p. 138), dentre os objetivos deste Departamento estavam: “1) criar consciência social da necessidade de proteção materno-infantil; e 2) desenvolver estudos e conceder subsídios para a iniciativa privada que cuidasse da proteção de mães e crianças”.

De acordo com Faleiros (1995), em 1944 o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) foi redefinido em suas atribuições (Decreto n. 6.865), cuja mudança mais relevante será a atribuição de fiscalizar instituições privadas que recebia recursos do governo para cuidar da questão do menor. O decreto previa, ainda, que ao SAM caberia diagnosticar os casos em que crianças precisavam de internação e adequação ao convívio social, o que seria realizado por meio de exames médico-psicopedagogo (FALEIROS, 1995).

Cabe mencionar, que durante essa fase da evolução do direito da criança e do adolescente e das políticas sociais voltadas para esta categoria, prevaleceu um assistencialismo estatal e privado o qual foi direcionado para o atendimento das famílias de trabalhadores (CARVALHO, 2002; PEREZ; PASSEONE, 2010). Por outro lado, os cuidados com a questão

dos sujeitos de direitos citados estavam fortemente influenciados por práticas repressivas, cuja internação deles era uma das principais medidas de controle social (FALEIROS, 1995).

A primeira experiência democrática no Brasil se deu em 1946, o que na história do Brasil se chamou de “democracia populista”. O regime de Vargas chega ao fim em 1945, eleições foram convocadas e uma constituinte escreveu uma nova Constituição, a primeira que se pode chamar de democrática, embora com limitações, e durou até 1964, quando um golpe instituiu a ditadura militar (CARVALHO, 2002). De acordo com este autor,

A constituição de 1946 manteve as principais conquistas sociais do período anterior e garantia os tradicionais direitos civis e políticos. Até 1964, houve liberdade de imprensa e de organização política. Apesar de tentativas de golpe militares, houve eleições regulares para presidente da República, senadores, deputados federais, governadores, deputado estaduais, prefeitos e vereadores. Vários partidos políticos nacionais foram organizados e funcionaram livremente, à exceção do Partido Comunista, que teve seu registro cassado em 1947. Uma das poucas restrições sérias aos exercícios da liberdade referia-se ao direito de greve. Greves só seriam legais se autorizadas pela justiça do trabalho (CARVALHO, 2002, p. 127).

Este foi um período marcado pelo projeto nacional-desenvolvimentista que, por meio de uma aliança entre setores do movimento sindical, das Forças Armadas e setores do empresariado, que teve como consequência o aprofundamento da industrialização, aumento do consumo e internacionalização da economia. Nota-se que o padrão de centralização institucional do estado dos períodos anteriores permaneceu na fase da democracia populista.

Percebe-se, também, que houve uma continuidade e ampliação das políticas de assistência social, que passa a incluir novos grupos sociais (CARVALHO, 2002; PEREZ; PASSONE, 2010). A Carta Constitucional de 1946 continha, entre outros direitos destinados aos trabalhadores e suas famílias: salário mínimo, proibição de trabalho infantil (até 14 anos), assistência médica, férias remuneradas, previdência social, assistência à maternidade, à infância e à adolescência (FALEIROS, 1995; CARVALHO, 2002).

Uma série de transformações que impacta diretamente na questão infanto-juvenil foram observadas nesta fase da história brasileira, como a criação do primeiro serviço de colocação familiar (Decreto Lei n. 560, de 1949), a os serviços de adoção, por meio do Instituto da Ação e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), que trouxe o debate sobre a necessidade da educação pública obrigatória (RAMANELLI, 1991).

Segundo o autor Ramanelli (1991), em 1953 foi a vez de instituir o Ministério de Saúde,

que ficou com a atribuição pelos cuidados com a assistência da criança e do adolescente. Logo em seguida, cria-se o Ministério da Educação e Cultura que, no tocante à questão da criança, seria responsável por oferecer aos sujeitos de direitos citados uma suplementação alimentar por meio de merenda escolar.

No plano dos cuidados com a criança e adolescente, embora ainda o período ainda seja marcado por práticas assistenciais, higienistas e repressivas, já se nota uma preocupação com a saúde da criança e participação da sociedade nas questões envolvendo crianças e adolescentes (FALEIROS, 1995; PEREZ; PASSEONE, 2010).

Logo, a questão foi influenciada pelos organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e suas diversas agências, que em 1959 instituiu a Declaração Universal dos Direitos da Criança, marco normativo que deu uma outra percepção sobre os direitos infanto-juvenil. A partir da Declaração, a criança passou a ser considerada como sujeito de direito, não apenas dentro de seu país de origem, mas no âmbito internacional.

Segundo Perez e Passone (2010), dentre os principais direitos assegurados pela Declaração, que teve e tem ampla influência no Brasil no que diz respeito à questão das categorias sociais mencionadas, podem-se destacar os seguintes:

O direito à igualdade, sem distinção de raça religião ou nacionalidade; o direito à especial proteção para o seu desenvolvimento físico, mental e social; o direito à alimentação, moradia e assistência médica adequadas para a criança e a mãe; o direito à educação gratuita e ao lazer infantil; o direito a ser protegido contra o abandono e a exploração no trabalho, entre outros. Instituiu-se, desta forma, como movimento social internacional, a infância como espaço social privilegiado de direitos e a criança foi considerada como pessoa em desenvolvimento, portadora de necessidades especiais e passíveis inclusive de proteção legal (PEREZ; PASSONE, 2010 p. 661).

No entanto, embora o Brasil tenha se comprometido internacionalmente com o respeito e políticas públicas que assegurasse a efetivação destes direitos, ainda levaria anos para que de fato o Estado assumisse o compromisso de proteger crianças e menores de condições de vulnerabilidade, que encarasse o menor como sujeito de direitos, como está previsto na Declaração (RIZZINI, 1995).

Neste sentido, segundo Faleiros (1995), o regime militar de instituído pelo golpe de 1964 reformulou a política do Estado brasileiro para o menor. A partir de uma concepção orientada pela Lei de Segurança Nacional, se criou a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM-Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente), que aproveitou

a estrutura do Serviço de Assistência do Menor – SAM, que foi extinto. A principal característica desta nova estrutura de proteção da criança e do adolescente, segundo Pilloti e Rizzini (1995) e Faleiros (1995), foi a desarticulação dos movimentos e arcabouço normativo que entendiam a questão das categorias sociais mencionadas como atendimento integrado entre a família, e não como mera necessidade de repressão.

De acordo com Pilloti e Rizzini (1995), neste período, diversas Convenções Internacionais sobre Direitos da Infância (CIDI), como a Associação Internacional de Juízes de Menores, propunham que os órgãos do Estado, como o Judiciário, a família e a comunidade fossem promovidas nas ações de cuidados dos direitos da criança, em acordo com a concepção da Declaração da ONU de que eles são sujeitos de direito.

No entanto, como mostrou Faleiros (1995), embora o regime militar tenha assumido compromisso com a Declaração, não foi exatamente isso que orientou as políticas públicas para a infância nos governos militares. Um exemplo, dentre outros já citados, foi a aprovação do Código de Menores em 1979. Segundo Faleiros (1995), este Código remetia ao antigo código de menores da primeira República, onde a condição do menor como sujeito de direito só se fazia presente em situação irregular, o que transformava a vítima em réu.

A redemocratização da sociedade brasileira no final dos anos 80 e início dos 90 consolidou a sociedade civil e suas pautas em torno dos direitos políticos, civis e sociais, o que levou a uma nova concepção sobre os direitos da criança e do adolescente, que seriam fixados e consolidados depois da Constituição de 1988.

Dessa forma, a mobilização da sociedade civil nos anos 80 contra o regime autoritário e pela liberdade e democracia teve como resultado a criação de uma sociedade mais consciente e mobilizada e a democratização dos Estados, onde as liberdades, como os direitos de expressão, de organização, de formação de partidos políticos, de greve e de voto (CARVALHO, 2002).

Desse modo, as políticas sociais em geral e as particularmente ligadas à criança e ao adolescente sofreram grandes transformações. Assim, o Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) foi profundamente transformado no período considerado. Portanto, o processo de democratização e a consequente ampliação e descentralização das políticas públicas sociais foi resultado de abertura democrática e da feitura da Constituição de 1988 em seguida.

A partir da Constituição de 1988, tivemos uma reforma ampliada que redefiniu a ação do Estado na área social, mudanças estas que alterou também o Sistema Brasileiro de Proteção

Social - SBPS (CARVALHO, 2002; SCHWARTZMAN, 2002; CARDOSO JR; JACCOUD, 2008; PASTORINI; GALIZIA, 2012; SILVA, 2012). Neste sentido, a Carta Magna de 1988 constitui um novo marco que mudou substancialmente a forma de intervenção do Estado no campo social, trazendo com isso uma maior ampliação dos direitos sociais em que os diversos governos terão responsabilidade no atendimento de necessidades coletivas (PASTORINI; GALIZIA, 2012; CARDOSO JR; JACCOUD, 2008). Por sua vez, a ampliação do escopo de direitos sociais redefiniu o desenho das políticas sociais, bem como os benefícios e beneficiários destas políticas.

Na verdade, a própria agenda da pobreza e as formas de enfrentá-la foram alteradas na atualidade. Segundo Schwartzman (2002, p.86),

A agenda da pobreza (*hoje*) é muito diferente da posição tradicional da antiga esquerda, que lutava pela melhoria das condições de vida dos trabalhadores através de acordos cada vez mais vantajosos em sua relação com os capitalistas e da criação de políticas compensatórias. No passado, a industrialização, o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e a disseminação da educação levaram à crença de que os problemas da pobreza, da ignorância e da miséria estavam prestes a desaparecer, graças à expansão da economia privada, à ação determinada e racional de governos (SCHWARTZMAN, 2002, p. 86).

Neste sentido, ocorreu um alargamento do reconhecimento de que certas situações sociais - que antes era atendido pela área privada - devam ser objeto de garantias legais de proteção estatal garantido em lei e sob a responsabilidade dos poderes públicos, seja nacional, estadual ou municipal.

Segundo Cardoso Jr. e Jaccourd (2008) e Pastorini e Galizia (2012), as determinações constitucionais que contêm as obrigações sociais e as leis que as regulamentaram as políticas públicas cobriram um campo mais amplo das questões sociais, cujo objetivo foi promover maior igualdade e acesso a oportunidades para a grande maioria dos cidadãos, além de atacar de frente as condições de presença de riscos sociais e pobreza extrema de parte da população.

Portanto, de acordo com Cardoso Jr. e Jaccourd (2008), pode-se destacar as seguintes responsabilidades estatais que se encontram na Constituição Federal de 1988 quanto à proteção e garantias de oportunidades aos cidadãos brasileiros:

i) a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social, articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde; *ii)* o reconhecimento da obrigação do Estado em prestar de forma universal, pública e

gratuita, atendimento na área de saúde em todos os níveis de complexidade; para tanto, o texto constitucional prevê a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), sob gestão descentralizada e participativa; *iii*) o reconhecimento da assistência social como política pública, garantindo direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas, e direito a uma renda de solidariedade por parte de idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza; *iv*) o reconhecimento do direito à aposentadoria não integralmente contributiva (ou seja, parcialmente ancorada em uma transferência de solidariedade) dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar; e *v*) o reconhecimento do seguro-desemprego como direito social do trabalhador a uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego (CARDOSO JR; JACCOURD, 2008, p. 182).

Desta maneira, o Brasil passou a contar com políticas públicas de seguridade e assistência social, que são destinadas a setores sociais e com certas condições para ter acesso, destinada a toda a população brasileira e sem exigências de qualquer natureza para ter acesso, como são os casos da saúde e educação pública de ensino fundamental (PASTORINI; GALIZIA, 2012; CARDOSO JR; JACCOURD, 2008). Trata-se, portanto, de políticas públicas universalistas que resultaram de longas e históricas lutas pelos direitos de cidadania no Brasil (CARVALHO, 2002).

Ao lado destas garantias de direitos sociais, asseguradas pela nova Constituição, surgiram mudanças importantes no escopo dos direitos da cidadania de Crianças e Adolescentes. A Constituição de 1988 superou um passado que insistia em negar a criança e ao adolescente direitos fundamentais de cidadania e proteção contra abusos e vulnerabilidades, sempre presentes na nossa história (PEREZ; PASSONE, 2010).

Assim, depois da Constituição cidadã, aprovada em 1988, uma outra inovação normativa aprovada foi Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), que responsabiliza o Estado, nos diversos níveis de governo, e a sociedade pela implementação de políticas continuadas para ressignificar, ou seja, dar uma nova concepção à infância e juventude e efetivar um conjunto de direitos civis, sociais e econômicos de proteção e promoção do bem-estar de crianças e adolescentes (FALEIROS, 2005; RIZZINI, NAIFF; BAPTISTA, 2006; PEREZ; PASSONE, 2010). Como ressaltou Faleiros (2005, p. 174),

Na verdade, o reconhecimento da criança e do adolescente como cidadãos mudou o marco de referência legal, mas foi a ampla mobilização da sociedade pelos direitos infanto-juvenis que propiciou a elaboração de novas políticas e a articulação de uma frente parlamentar vinculada à criança. A implementação do ECA se consolidou por meio da criação de um sistema de garantia de direitos que compreende conselhos, promotorias, varas da infância, defensorias, delegacias, SOS, e núcleos de assistência e atendimento (FALEIROS, 2005, p. 174).

Portanto, depois da Constituição Federal de 1988, uma base normativa foi criada para assegurar a proteção à criança e ao adolescente pelo Estado brasileiro (PEREZ; PASSONE, 2010; FALEIROS, 2005). Entre as leis que regulamentaram a nova Constituição no sentido de garantir o cumprimento dos direitos da criança e do adolescente ou que têm impacto direto na efetivação destes direitos, podem-se destacar: o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n. 8.069/90); a Lei Orgânica da Saúde – LOS (Lei Federal n. 8.080/90); Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei Federal n. 8.742/93); Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Lei Federal n. 9.394/96); Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional– LOSAN (Lei Federal n. 11.346/06). E, entre as instituições com responsabilidade de proteger os direitos infanto-juvenis podemos destacar o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA, Lei Federal n. 8.242/91).

Por outro lado, mais recentemente teve-se a integração dos serviços sociais em uma Sistema Único de Assistência Social e isso permite uma maior capacidade de cumprir as obrigações sociais mais amplas e os direitos de crianças e adolescentes em particular. Ao lado disso, a reforma do Estado brasileiro nas últimas duas décadas procedeu a uma ampla descentralização e municipalização de políticas públicas e junto a isso a institucionalização de forma de controle e participação social na implementação de políticas sociais (ARRETCHE, 2000; CÔRTEZ, 2007).

Neste sentido, contrariamente ao passado, a sociedade tem tido, como manda as orientações da ONU, participação ativa nas políticas sociais em geral e nas direcionadas à proteção de crianças e adolescentes. Por meio da criação de conselhos gestores, espaços de participação e cogestão, os mais diversos setores da sociedade civil têm a oportunidade de participar e controlar as políticas sociais (CÔRTEZ, 2007; PEREZ; PASSONE, 2010).

No entanto, para finalizar, não se pode deixar de mencionar que, apesar das diversas transformações pelas quais passaram o Estado e a sociedade no Brasil, a proteção de crianças e adolescentes ainda é um dilema nacional. Como se vê abaixo:

No âmbito do Executivo – federal, estadual e municipal –, vários programas foram implementados no sentido de aplicar as medidas protetivas e as medidas socioeducativas previstas no ECA. Há, no entanto, um fracasso na política de enfrentamento da questão do adolescente infrator, não só pela força do crime organizado, como pela herança do antigo modelo das Febem. As constantes rebeliões e mortes ainda mostram a predominância do modelo repressivo, também presente em muitos projetos de lei que buscam encaminhar uma solução para o problema por meio de maior penalização dos

jovens ou redução da idade de imputabilidade penal de 18 para 16 anos. A sociedade tem se mobilizado contra essas medidas por serem injustas e ineficazes para combater a criminalidade. (FALEIROS, 2005, p. 174).

Portanto, apesar da existência de um marco legal que reconhece a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e das diversas políticas públicas que buscam concretar as obrigações do Estado quanto a estes direitos, o Brasil ainda tem muito o que fazer para tornar este marco legal uma realidade concreta.

3.1 Políticas sociais de proteção à criança e ao adolescente no Estado do Piauí

O Brasil assistiu a um processo de descentralização dos processos de tomada de decisão e implementação de políticas públicas, nos anos depois da Constituição Federal de 1988. Como mostram os especialistas, uma das formas desta descentralização é vista a partir do federalismo, pois teve profundas mudanças depois dos anos 90. Segundo Abrucio (2005), nos anos 80 os Estados brasileiros ganharam muito poder em relação ao governo federal, pois os governadores eram os principais articuladores do processo de redemocratização pelo qual passou o Brasil neste período da história. Por isso, tendo este poder, os governos estaduais lutaram por uma maior descentralização dos recursos financeiros e pela responsabilidade na elaboração e implementação de políticas públicas em diversos campos (ARRETICHE, 2000; ABRUCIO, 2005).

Segundo Arretche (2000), um enorme processo de descentralização de responsabilidade no que diz respeito à oferta de políticas públicas, como educação, saúde e demais políticas sociais, foi sendo feito no Brasil, desde os estados até os municípios. Portanto, ao longo dos anos 80 e 90, foram se recuperando os fundamentos do federalismo por meio da democratização da sociedade e amparado nas eleições e descentralização da apropriação dos impostos pelos governos estaduais e municipais (SOUZA; FARIAS, 2004). De acordo com estes autores, este processo teve importantes impactos sobre a descentralização das políticas sociais, que seriam oferecidas por Estados e Municípios.

Por sua vez, além da descentralização das políticas sociais, nesse novo federalismo que surge depois de 1988, teve-se outra descentralização que se deu dentro de cada política social específica. Trata-se dos parâmetros normativos que possibilitaram a participação social nas decisões de políticas sociais depois de 1988, sobretudo, no nível municipal. Portanto, descentralização do federalismo e participação na elaboração de políticas sociais andam juntas.

Sobre esta questão afirma Jovchelovitch (1999, p. 40),

A essência do poder local reside em ser ele a autoridade mais próxima das necessidades e das reivindicações da população. O fortalecimento desse poder implica descentralizar e também democratizar. Na verdade, a autonomia municipal significa maior participação dos cidadãos nos assuntos do governo, ao mesmo tempo em que o Executivo municipal, por constituir o nível de governo mais imediato aos cidadãos, está sujeito a maior controle popular que outros níveis. O município é, de fato, a entidade político-administrativa que oferece melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública. Havendo mais proximidade, existe mais facilidade de comunicação e de interação: as ações e as intenções do governo são percebidas e acompanhadas diretamente pela população. O poder municipal tem a função constitucional precípua de promover a melhoria das condições locais de vida. O Executivo municipal, entre todos os níveis de governo, é o único capaz de funcionar adequadamente como poder local, ou seja, como o poder responsável pelos serviços e equipamentos públicos que compõem o contexto no qual os cidadãos enfrentam seu dia-a-dia, com maior possibilidade de assumir o compromisso de se organizar por meio da participação popular (JOVCHELOVITCH, 1999, p.40).

Desta maneira, segundo Cardoso Jr. e Jaccourd (2008), a partir dos anos 80 expandiram-se novas formas de participação social na gestão e prestação de serviços públicos e políticas sociais, que deram um novo vigor à cidadania no Brasil. Por isso, depois da Constituição de 1988, Conselhos Gestores foram institucionalizados em quase todas as políticas sociais oferecidas pelo Estado brasileiro, seja no nível federal, estadual ou municipal, o que representa uma maneira nova de participação e expressão dos interesses de movimentos sociais e atores sociais nas políticas do Estado.

Portanto, a Carta Magna de 1988 trata tanto da democratização quanto das garantias de direitos sociais, pois a CF/88 estabeleceu com amplitude a democratização do país, fazendo com que os princípios representativos e participativos abordassem sobre a cidadania.

Assim, a perspectiva de representação refere-se não apenas aos beneficiários, mas também ao conjunto de outros atores envolvidos na execução dessas políticas, tais como grupos profissionais, setores privados e especialistas, abrindo espaço para um leque bastante amplo e diferenciado de interesses que, em cada caso, transformarão o conselho não apenas em ator no campo das políticas sociais, mas também em arena onde atuam diversas forças e interesses (CARDOSO JR; JACCOURD, 2008, p. 376).

Dessa forma, a participação social foi reconhecida como um elemento importante para as políticas sociais, de forma que os atores sociais complementam a ação dos administradores públicos. Ela visa, entre outras coisas, possibilitar a representação da pluralidade dos interesses e atores sociais, não apenas dos usuários, nas decisões de políticas sociais.

Portanto, feitas estas observações necessárias para entender as políticas sociais nos estados e municípios, é importante comentar sobre algumas políticas sociais voltadas para o atendimento da criança e do adolescente no Estado do Piauí, bem como as instituições que têm a responsabilidade por estas políticas no Estado. Devido à falta de estudos acadêmicos no que toca às políticas públicas direcionadas às categorias sociais em questão, serão feitos uns balanços de alguns poucos estudos disponíveis no Estado, que se concentram mais na capital, Teresina.

Em estudo sobre a política estadual dos direitos da criança e adolescente no Piauí, Ramos (2012) mostra que uma instituição importante no atendimento às demandas deste segmento social é o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA). Este órgão, em seus primeiros momentos (1994-2002), centra seus esforços na construção de uma estrutura mínima para possibilitar seu funcionamento, cujas decisões e resoluções buscaram criar comissões temporárias e regulamentar projeto que tinham como objetivo buscar recursos a órgãos internacionais, como o UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância). Foram esforços institucionais que visaram fortalecer as ações em um ambiente de escassez de recursos e regras internas, como a falta de Regimento Interno (RI).

Porém, ainda de acordo com Ramos (2012), depois desta fase de organização do Conselho, em que se constituiu o Regimento Interno e a instituição de Comissões Permanente, o Conselho teve uma presença mais efetiva na proposição e no controle de políticas para a criança. Assim, os planos das comissões permanentes colocam suas pautas a elaboração de um plano operação para a atuação do Conselho, a partir da Resolução nº 007/1996; organizou as Conferências de Direitos, por meio da Resolução nº 011/1997 e 015/199; e o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência/SIPIA, a partir da Resolução nº 008/1998. Portanto, por volta dos anos 2000 é que o órgão teve uma pauta mais diversificada, indo além de questões internas e atuando diretamente sobre as políticas sociais para a infância e juventude.

A partir do ano de 1998, que o CEDCA fez uma ampliação de sua participação no que toca o controle social das políticas públicas voltadas para o atendimento da criança e do adolescente no Piauí ao passar a produzir decisões que recomenda ações de alguns órgãos do Poder Executivo estadual (trata-se das resoluções de nº 012/1998, 014/1999, 016/2000 e 017/2000).

Desta maneira, órgãos estaduais como o Serviço Social, a Procuradoria Geral de Justiça, o Tribunal de Justiça, a Secretaria de Saúde e a Secretaria de Segurança Pública foram o foco

dessas resoluções que do CEDCA voltadas para a prestação de serviços de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Por outro lado, as áreas de políticas disciplinadas pelas resoluções do CEDCA destacam-se as voltadas para ações socioeducativas, que foram subsidiadas por financiamento do Ministério da Justiça e pelo governo estadual.

No entanto, mesmo com estas orientações, nesse momento, observa-se o descumprimento e a violação dos direitos das categorias sociais em comento, o que se faz necessário à instituição de um Centro Estadual para Tratamento de Crianças e Adolescentes em situação de uso de Drogas entorpecentes, bem como a criação de uma rede de atendimento e proteção social (RAMOS, 2012). Ainda segundo o autor, por volta dos anos 2000, o CEDCA teve sua agenda modificada por novas reivindicações, que foram as realizadas por campanhas educativas no sentido de praticar a prevenção na área de saúde. Assim, campanhas educativas foram realizadas para incentivar a importância do aleitamento materno para a criança, a prevenção sobre a utilidade de mamadeiras e garantia dos direitos da mulher gestante, que deve ser materializado pela licença-gestante, flexibilização do horário de trabalho para amamentação e direito à creche para os seus filhos.

No entanto, no que diz respeito ao trabalho do CEDCA, e as políticas públicas para a Infância e Juventude do demais órgãos do estado sob os governos de Moraes Souza e Hugo Napoleão, deve-se observar o seguinte pensamento:

Verifica-se, então, que no período de 1994 e 2002, o CEDCA configurou-se uma organização de pouca expressividade [...] ao optar pela produção de instrumentos recomendatórios, ou seja, propositivos que abre possibilidade para discricionariedade dos atores políticos em cumprir ou não [...]. Assim, a ausência de cumprimento das recomendações pelo Poder Público expressava a fragilidade do CEDCA enquanto instância deliberativa, decisória e formuladora de políticas pública (RAMOS, 2012, p. 105).

Ainda segundo Ramos (2012), a partir de 2003 o Partido dos Trabalhadores – PT chega ao poder no governo estadual com Wellington Dias, uma etapa do CEDCA que terá mudanças em suas orientações, organização e recursos. Neste período, o estado passou por uma reforma administrativa, que ampliou os investimentos em políticas sociais. Nos períodos anteriores,

A falta de investimento nas políticas públicas voltadas para a criança e adolescente, por parte do Estado, e a fragilidade do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente tornou o conselho de direito inoperante, chegando ao ano de 2005 à beira da paralisia. Com as reformas administrativas implementadas pelo governo do Partido dos

Trabalhadores, quando foi elaborado o planejamento estratégico e investimentos no referido fundo verificou-se o início de uma nova dinâmica na performance do conselho de direitos (RAMOS, 2012, p. 118).

Neste sentido, a reforma administrativa do governo petista teve como uma das consequências o aumento dos recursos destinados para CEDCA aplicar às políticas sociais voltadas para a criança e ao adolescente no Estado do Piauí. Percebe-se também, que este crescimento levou à ampliação das decisões do Conselho no sentido de implementar políticas nesta área. Muitas decisões foram realizadas no sentido de fazer frente às necessidades de atender os direitos da Criança e do Adolescente no Estado do Piauí neste período.

Muitas resoluções que instituía projetos para efetivar os direitos da criança e do adolescente foram decididas pelo CEDCA, dentre elas podem-se destacar: Conferências de direitos lúdica (nº 23/2003 e Resolução nº 33/2005), que se transformaram em espaços que permitem a participação social na tomada de decisão sobre política pública infanto-juvenil, sobretudo contra violações de direitos e medidas socioeducativas; garantias de direitos da criança, em que se pode destacar o “Projeto de Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direito” (Resoluções nº 028, nº 029/2004 e nº 006/2006), em torno do qual muitas demandas foram organizadas, como o combate ao abuso sexual, a capacitação de recursos humanos, organização de sistema de informação acerca de criança e adolescente desaparecidos e a questão da saúde de adolescentes privados de liberdade.

Por outro lado, para finalizar, as políticas públicas orientadas para a proteção Social Especial foram organizadas e executadas pelos Centros de Referências Especializados da Assistência Social (CREAS) – criados em 2007 e 2008 no município de Teresina –, que oferece aos serviços voltados para o atendimento de violência, abuso sexual de crianças e adolescentes, bem como apoio especializado à pessoas e famílias cujos direitos foram violados; e ainda serviços de apoio a jovens que cumpre medida socioeducativa (FRANÇA, 2011; FRANÇA; FERREIRA, 2013).

Logo, os CREAS foram criados com a finalidade de atender pessoas e famílias em situação de risco por terem seus direitos violados. Esta instituição deve se relacionar de forma estreita com o Sistema de Garantias de Direitos, que é um sistema que articula e integra as instâncias governamentais e da sociedade, para a promoção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Sob esta orientação,

Os CREAS em Teresina [...] são equipamentos públicos estatais responsáveis pela oferta de atenções especializadas de apoio, orientação e acompanhamento a indivíduos e grupos (criança, adolescente, pessoa idosa, PCD's, mulher, afrodescendente, LGBT's) e famílias, com um mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos, visando assegurar proteção social imediata e atendimento interdisciplinar nas situação de risco, ameaça, violência, discriminações ou abandono, favorecendo, assim, a capacidade protetiva da família, por meio da restauração e do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários (FRANÇA; FERREIRA, 2013, p. 274).

Nesse sentido, conforme França (2011) e França e Ferreira (2013), as ações dos CREAS no tocantes ao atendimento a crianças e adolescentes apresenta os seguintes percentuais: 37% diz respeito ao trabalho infantil; abuso e exploração sexual fica com 31,4%; tem-se 23,5% que trata de acompanhamento de adolescente que estão em cumprimento de medidas sócio educativa em liberdade assistida; por sua vez, os casos de violência e de uso de substâncias psicoativas apresentam 3,6% e 3,4%, respectivamente.

Percebe-se que a porcentagem maior está prevista nos casos de trabalho infantil, mostrando em seguida a do abuso juntamente com a exploração sexual e logo após situações de violência e do uso de drogas entorpecentes, ficando estes com o menor percentual indicado pelos autores citados.

Logo, o CREAS em Teresina são instituições estatais responsáveis por proporcionar amparo e acompanhamento a categorias, dentre elas, a criança e o adolescente que se encontram com seus direitos lesados, como também a proteção social que necessitarem quando se depararem em situação de risco, de ameaça ou qualquer outro tipo que venha a denigrir a vida desses sujeitos de direitos.

Ainda, de acordo com as autoras, é por meio do Sistema de Garantias de Direitos que as pessoas/famílias são encaminhadas aos serviços do CREAS. Ainda tem participação neste encaminhamento agentes institucionais e usuários por meio de Disque-Cidadania. Assim, depois de identificadas as demandas e feito o diagnóstico, passa-se a construção, junto com as famílias, de um plano de trabalho, que também é chamado de plano socioterapêutico, que deve conter as estratégias de intervenção que se é considerada adequada para a demanda solicitada de pessoas e famílias.

Assim, o atendimento do CREAS leva em conta as condições de existência, as vulnerabilidades e os chamados riscos sociais impostos pela sociedade às pessoas/famílias. Por meio deste diagnóstico é que se pode ofertar o atendimento de demandas, por meio de ações de acolhimento, orientação psicossocial especializadas e encaminhamento adequado, quando

necessário, ao Sistema de Garantias de Direitos. Logo, o desligamento dos indivíduos e das famílias será feito quando for atingindo a superação da situação que levou a violação de direitos e o restabelecimento dos vínculos afetivo-relacionais dos dependentes destes serviços.

Logo, ressaltando ainda que, as conferências dos direitos da criança e do adolescente acontecem de âmbito nacional, estadual e municipal, em que promovem debate sobre temas importantes para as categorias sociais em comento. São discutidos os objetivos que devem ser alcançados e metas que foram realizadas pelas deliberações anteriores. Essas conferências são processos que têm a participação do Estado e a sociedade na formulação das políticas públicas voltadas à referida categoria.

Dessa forma, para que o tema discutido da agenda da conferência dos da criança e do adolescente chegue ao patamar nacional é preciso a realização das conferências locais e estaduais, nas quais tratem de propostas e escolhas para as novas deliberações. Elas ocorrem em uma certa periodicidade de 02 (dois), 03 (três) ou 04 (quatro) anos.

3.2 Políticas sociais de proteção à criança e ao adolescente em Parnaíba

A criança e o adolescente para conseguirem obter o título de sujeitos de direitos na sociedade não foi fácil, pois no decorrer do tempo, como foi demonstrado a trajetória deles, foi um resultado de processo social que as pessoas sofreram por muitos anos e essas transformações passaram tanto na esfera privada quanto na pública.

Essas mudanças aconteceram, por exemplo, na área da Assistência Social que é instituída pela Constituição Federal de 1988 e passou a ser considerada uma Política de Seguridade Social a partir da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, pois é definida porque é composta por três eixos: 1) a Seguridade Social; 2) a Saúde; 3) a Previdência Social, mas que também é articulada a outras políticas da área social.

Dessa forma, pode-se observar no artigo 1º, da LOAS, Lei n. 8.742/1993, que diz “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL/ LOAS, 2016, p. 08).

Logo, a política social em comento ganha uma nova área na Constituição Federal de 1988, isto é, se direciona para os direitos dos seres humanos, bem como se preocupa em atender a todos de forma universal e é de competência do poder público em proporcionar este amparo à sociedade.

Assim, é uma política pública que tem como objetivo proporcionar o bem-estar dos indivíduos e/ou famílias quando se depararem em situações de perigo à saúde, por exemplo, como também faz parte do campo da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social em prol de oferecer o atendimento aos sujeitos de direitos.

Essa política trata de proteger todos os indivíduos que precisarem de seu auxílio. Logo, pode ser realizado através de programas e/ou projetos, por exemplo. É uma espécie de política pública que conta com uma rede de atendimento com o objetivo de trabalhar para pessoas ou grupos como crianças, adolescentes, sexo feminino, idosos, pessoas com deficiência e outros.

A rede de atendimento que auxilia a política pública em questão são o CRAS e o CREAS, por exemplo, que são dois Centros importantes em estabelecer o acolhimento ao indivíduo, às famílias, à criança e ao adolescente de modo nacional, estadual e municipal.

A assistência social é uma política social que está nas três esferas de governo, ou seja, na União, nos estados e também nos municípios e no Distrito Federal com a finalidade de concretizar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), bem como suas ações são desenvolvidas através de duas espécies de proteção social. Sendo a primeira a básica com o intuito promover a prevenção de riscos da categoria em questão e outra a especial voltada aos direitos violados da criança e do adolescente.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), é um sistema público que estabelece a organização da assistência social no território nacional. Vale ressaltar que esta explicação sobre a assistência social no presente trabalho é importante ser mencionada para compreender a política social de proteção às categorias sociais em comento da cidade de Parnaíba-PI.

Logo, a cidade de Parnaíba-PI possui uma Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania³ (SEDESC), que é localizada na Avenida Pinheiro Machado, n. 2300, Bairro Rodoviária, em Parnaíba-PI. Discute sobre a Política de Proteção Social (PPS) à criança e ao adolescente e sobre a divisão de suas ações que são em proteção social básica e especial na administração da secretária atual, Flaviana Veras.

³ <<http://www.parnaiba.pi.gov.br>>.

A primeira é a proteção básica destinada em prevenir a sociedade e dos indivíduos dos perigos à vida, que pode ser realizada através de programas, projetos, serviços e benefícios a estes sujeitos de direitos, isto é, é uma proteção à criança e ao adolescente com a finalidade desta categoria não ter seus direitos lesados. A segunda e última proteção é a especial é direcionada às famílias e aos indivíduos que já se deparam em situação de risco, ou seja, que tiveram seus direitos violados como uma violência física, maus tratos, abuso sexual, negligência, e outros que atinge a vida das categorias sociais mencionada.

Cabe destacar que a SEDESC é um órgão da administração da Prefeitura Municipal de Parnaíba, constituída através da Lei nº 2.114, de 06 de dezembro de 2004, que tem como finalidade a execução da Política de Assistência Social no Município, instrumentalizando o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) para organizar a proteção social à criança e ao adolescente, por exemplo, isso acontece também com a articulação com as esferas Federal e Estadual, bem com os Conselhos Municipais e com as entidades não governamentais.

Desse modo, a secretaria em comento desenvolve suas atribuições, conforme as determinadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Com isso, é relevante mencionar as diretrizes que orientam as ações da SEDESC que são: centralidade na família ; ampliação da área de abrangência das ações sociais no município; fortalecimento e apoio aos órgãos de controle social; criação de um sistema de informação, monitoramento e avaliação dos serviços, programas, projetos e benefícios da rede social assistencial; integração entre as ações da rede social assistencial fortalecendo a articulação entre a política de assistência social, política de segurança alimentar e política de transferência de renda, priorizando o atendimento das famílias do Programa Bolsa Família (PBF), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Benefício Assistencial ao Idoso e à Pessoa com Deficiência (BPC) e o Aprimoramento da gestão.

A Secretaria em questão possui várias parcerias com outras Secretarias Municipais, Conselhos Municipais e demais instituições sociais tendo como propósito de implementar as políticas públicas direcionadas a superação da exclusão social e a ampliação dos serviços socioassistenciais. Linhas de Ação da SEDESC: Proteção Social Básica (PSB); Proteção Social Especial (PSE); Promoção da Cidadania; Aprimoramento da Gestão e da Rede Socioassistencial.

Diante disso, é relevante destacar sobre a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente de Parnaíba-PI amparada na Lei Complementar n. 069, de

25 de maio de 2015 que estabelece normas gerais para sua aplicação. É uma política que trata do atendimento dos direitos à criança e ao adolescente no seu artigo 3º através de:

I – políticas sociais básicas de educação, saúde, recreação, esportes, cultura, lazer, profissionalização e outras que assegurem o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade, dignidade e convivência familiar e comunitária;

II – políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aquelas que dela necessitarem;

III – serviços especiais regulamentados por Lei, em conformidade com o disposto no artigo 87, incisos III, IV e V, da Lei Federal nº. 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente;

IV – política socioeducativa, destinada à prevenção e ao atendimento em meio aberto de adolescentes em conflito com a lei e suas famílias. (BRASIL, 2015, p. 01)

Através do artigo acima sobre política municipal, percebe-se que as formas de proteção básica como a educação, saúde, cultura e outras modalidades asseveram o trabalho social, por exemplo, voltado aos indivíduos e às famílias de Parnaíba-PI, bem como mostra que a assistência social tem a possibilidade de, através dos programas e projetos, amparar a criança e ao adolescente quando precisarem de auxílio.

Merece destaque os objetivos da LOAS que estão determinados no seu artigo 2º, que são: “I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes”. (BRASIL/LOAS, 2003, p.08). Este artigo mostra que a criança e o adolescente estão amparados por uma lei que estabelece diretrizes voltadas às necessidades sociais destas categoria sociais, por exemplo, bem como garantindo proteção à vida deles.

É importante destacar os programas sociais de proteção à criança e ao adolescente em Parnaíba-PI, as quais são: Programa de Atendimento Integral a Família (PAIF); Oficina da Cidadania; Programas de Fortalecimento de Vínculos; Espaço Lúdico; Projovem Adolescente; CRAS; CREAS; Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI; Centro POP⁴ e a Casa de Passagem⁵.

Portanto, o município de Parnaíba-PI possui a política de proteção social à criança e ao adolescente que desenvolve ações/serviços através da SEDESC promovendo programas e/ou

⁴ Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua.

⁵ Modalidade de abrigo.

projetos para auxiliar e proteger os direitos da categoria em comento, quando seus direitos forem ameaçados e/ou violados.

3.3 A política de atendimento à criança e ao adolescente

A política de atendimento à criança e ao adolescente está amparada no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069 de 1990, determinando uma garantia para que os direitos desta categoria sejam protegidos sob qualquer violência, discriminação ou opressão.

Nesse sentido, pode-se mencionar o artigo 5º do referido Estatuto que determina que nenhuma criança ou adolescente tenha o direito de sofrer qualquer tipo de tratamento desumano, conforme se demonstra: “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” (BRASIL, 2009, p. 01).

Este dispositivo legal mostra claramente o direito que as mencionadas categorias têm de merecer respeito, consideração e valorização à sua dignidade, em relação a quaisquer agressões de forma moral ou fisicamente. Nesta mesma reflexão, pode-se mencionar o artigo 70, que diz: “É dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente” (BRASIL, 2009, p. 21).

É relevante destacar que essa política está mencionada no §7º do artigo 227 da Constituição Federal que trata do atendimento dos direitos da criança e do adolescente para que essas categorias sociais não tenham seus direitos violados. Sobre este parágrafo, percebe-se a importância de citar o artigo 204 do mesmo dispositivo legal que trata da formulação e controle da política de assistência social que abrange todos os indivíduos que necessitam ou não de modo eventual do auxílio desta política.

O artigo 204 da CF aborda, ainda, as ações governamentais no campo da assistência social que serão efetuadas com os recursos do orçamento da seguridade social. A organização será feita de acordo com as diretrizes da descentralização político-administrativa em que a política social será formulada.

A coordenação e as normas gerais caberão ao governo federal. A execução dos programas ficará sob a responsabilidade das esferas estaduais e municipais, como é o caso da

política de atendimento da criança e do adolescente, objeto de estudo, como também da participação popular através das entidades representativas.

O Município, como ente federado autônomo, possui sua competência e participação garantidas na CF/88. Para tratar da política de atendimento da criança e do adolescente, são estabelecidos seus princípios como a descentralização político-administrativa coordenada pela esfera federal e sua execução pelas administrações estaduais e municipais, destacando, desse modo, uma nova nomenclatura em relação à posição do município perante a população, a municipalização.

Portanto, o município é que têm as oportunidades de saber quais os problemas e as carências que as citadas categorias sociais vem enfrentando e lutando contra as dificuldades do cotidiano em relação à criminalidade, à negligência, à violência com o escopo de encontrar uma solução mais adequada para esta crítica situação social.

Logo, para que o município possa auferir os recursos financeiros da União para investir nas suas políticas públicas e assim investir na sociedade local, é necessária a construção de Conselhos ordenados conforme a legislação pátria, como descreve o pensamento abaixo:

Para que o município se habilite a receber financeiros advindos da esfera federal, é exigida a criação de conselhos organizados de acordo com as determinações legais – federais, estaduais e municipais – e regulamentações administrativas. As últimas são geralmente emitidas pelo ministério e secretarias estaduais ou municipais, da área de política pública a que se vincula o conselho, e complementadas por normas estabelecidas pelo próprio fórum (CÔRTEZ, 2007, p. 126).

Portanto, a existência de um conselho em uma cidade faz parte da implementação da política e é um elemento constitutivo da política de descentralização determinando os problemas como, por exemplo, os maus tratos, violência, discriminação e outros, sem a interferência do Poder Judiciário para que aplique as devidas providências.

Para a consolidação da implementação da política pública os recursos financeiros são fundamentais para a operacionalização e o desenvolvimento dos programas e planos direcionados à política de atendimento da criança e do adolescente. Com isso, as atribuições do conselho podem ser concretizadas de acordo com os planejamentos e a fiscalização dos entes federados.

A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, todavia, é feita de modo articulado com as ações governamentais ou não governamentais, bem como apresenta linhas de ação e suas diretrizes proporcionando a esta categoria uma proteção sobre as formas de

ilegalidade, determinadas nos artigos 86, 87 e 88, respectivamente no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Assim, o artigo 86 determina sobre a articulação dos institutos governamentais ou não governamentais para ajudar a criança e o adolescente em todo território nacional: “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (BRASIL, 2009, p. 24).

As instituições e profissionais se articulam para implantar a política que assegura à criança e ao adolescente, como o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, o Conselho Tutelar (CT), Juiz e Promotor da Infância e da Juventude, professores, assistente social, psicólogo e os responsáveis para viabilizarem as ações definidas na política.

As linhas de ação da política de atendimento à criança e ao adolescente são traçadas no artigo 87 do referido Estatuto, o qual se descreve abaixo:

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

I - políticas sociais básicas;

II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;

III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;

VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos (BRASIL, 2009, p. 24).

Diante dessas ações que lutam para que as citadas categorias sociais sejam protegidas, amparada e tenha seus direitos garantidos pela legislação brasileira, nota-se que são atuações efetuadas através de políticas sociais básicas para um ser humano, como: a saúde, habitação, lazer e outros; bem como também os programas de assistência social e serviços especiais voltados às vítimas de crueldade, maus-tratos e outras formas de tratamento desumano.

Essas linhas de ação são consideradas lugares importantes em que há a operacionalização das atividades humanas na perspectiva de atingir os fins sociais a que o

referido Estatuto se direciona a alcançar. Assim, elas orientam a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, incluindo também as ações de entidades não governamentais que desenvolvem os programas e serviços para garantir esses direitos.

Vale destacar, também, que a política de atendimento apresenta suas diretrizes exibindo a criação de conselhos que são de suma importância para execução dos respectivos exercícios, conforme é visto abaixo:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

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

III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa (BRASIL, 2009, p. 25).

É relevante destacar, ainda, algumas diretrizes de referida política de atendimento que é a manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculada aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente que servem para as despesas e a sustentação dos programas de atendimento a estas categorias sociais.

Logo, os programas, planos e planejamentos para serem colocados em prática pelos atores sociais necessitam de recursos financeiros para que o cumprimento de suas ações seja realizado de maneira eficiente.

Para a efetivação das ações, esta política estabelece uma rede de participações onde são envolvidas as esferas do Judiciário e do Executivo, constituindo, assim, a horizontalidade da política. Ressaltando também, o envolvimento do Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social para agilizar o atendimento inicial ao adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional e a ação destes órgãos articulados com o Conselho Tutelar para executar as políticas sociais básicas e de assistência social.

Dessa maneira, a referida política tem como objetivo garantir a execução dos direitos de crianças e adolescentes com a intervenção de vários órgãos e autoridades que contêm atribuições importantes para atuar na perspectiva de encontrar soluções às questões existentes.

Podem-se analisar, neste trabalho, além dos órgãos citados, as entidades de atendimento que fazem parte da estrutura da política e têm a responsabilidade de conservar as unidades de

acolhimento com seus respectivos regimes, estabelecidas no artigo 90 do citado Estatuto, como descreve abaixo:

Art. 90. As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e socioeducativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de:

- I - orientação e apoio sócio familiar;
- II - apoio socioeducativo em meio aberto;
- III - colocação familiar;
- IV - acolhimento institucional;
- V - prestação de serviços à comunidade;
- VI - liberdade assistida;
- VII - semiliberdade; e
- VIII - internação (BRASIL, 2009, pp. 25-26).

Assim, é relevante o auxílio do poder público no que diz respeito aos recursos financeiros, bem como na construção de uma parceria em busca de proporcionar à criança e ao adolescente uma assistência aos seus direitos. A conservação das citadas entidades, bem como pelos programas, é realizada pelos gestores que trabalham em seus setores.

Nesse mesmo dispositivo legal, são demonstrados os tipos de regimes que os programas e as próprias instituições são submetidos. Dentre eles, percebe-se a fundamental participação da família na vida da criança e do adolescente, fazendo com que os pais, ou responsáveis destes, assumam uma função de acompanhar os trabalhos realizados direcionados a estas categorias sociais.

Portanto, os programas ou planos desenvolvidos pelas entidades governamentais ou não governamentais proporcionam uma maneira de aproximar a criança, ou o adolescente, de seus pais, ou responsáveis, em caso de desentendimento familiar, por exemplo. É uma forma de fortalecer os laços familiares dentro e fora de casa.

Outras modalidades de regimes abordadas pelo artigo 90 são referentes aos menores que são condenados pela prática de ato infracional que são submetidos às medidas de liberdade assistida ou semiliberdade. Esses procedimentos são usados como forma de ressocializar o menor ao convívio social, haja vista que os programas das entidades fazem o acompanhamento e auxiliando-os nas atividades externas como, por exemplo, no ambiente escolar.

Há, também, regimes de programas de internação que as entidades trabalham para abrigar as referidas categorias sociais que precisa de tratamento adequado em razão de ter sofrido lesão física ou mental. É importante proporcionar-lhes ambientes arejados e instalações

adequadas para que a criança e o adolescente possam adquirir uma estabilidade digna de uma pessoa necessitada de atenção e cuidados.

Nesse sentido, é relevante mencionar o princípio da dignidade da pessoa humana que está determinado na Constituição Federal de 1988, no artigo 1º, inciso III, considerado como direito fundamental do território brasileiro, como se descreve:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana (BRASIL, 2009, p. 01).

Vale destacar, ainda, que se trata de um princípio basilar constitucional que defende qualquer ser humano da violência física ou moral com o objetivo de fazer com que seus direitos, incluindo os da criança e do adolescente, sejam respeitados na civilização.

Dessa maneira, é um princípio que resguarda uma boa forma de convivência social, ou seja, um relacionamento saudável entre os indivíduos em que estes possam se respeitar mutuamente em relação às diferenças sociais inerentes à idade, ao sexo, à cor e a outros aspectos. Portanto, a criança e o adolescente possuem uma política amparada pela lei que é direcionada a atendê-los contra os atos ilícitos que venha a denegrir as suas vidas.

3.4 O papel do Conselho Tutelar

A criança e o adolescente, por não terem ainda a legitimidade de assumirem seus próprios atos perante a sociedade, precisam de amparo tanto da população quanto do poder público e da comunidade familiar. Contudo, em virtude de não existir, na civilização brasileira, uma assistência na sua totalidade, foi necessária a criação do Conselho Tutelar tendo a competência de adquirir funções de suma importância social (NAHRA; BRAGAGLIA, 2002). Logo, esse Conselho foi construído com o intuito de proteger a criança e o adolescente que são aterrorizados pela violência no seu cotidiano.

Nesse mesmo sentido, essas autoras destacam que o Conselho Tutelar foi instituído a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente no ano de 1990 recebendo o título de um órgão que compõe a política pública para garantir os direitos das citadas categorias sociais.

Pode-se ver abaixo, nas palavras de Costa, Penso e Conceição (2014) que o Conselho Tutelar é amparado pela Carta Magna do território brasileiro, em relação à democracia participativa, associado à política pública na intenção de velar pelos direitos daqueles que ainda não chegaram à fase adulta:

O Conselho Tutelar não é apenas uma experiência, mas uma imposição constitucional decorrente da forma de associação política adotada, que é a democracia participativa (“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos, *ou diretamente*, nos termos desta Constituição”. – art. 1º, parágrafo único) e não mais a democracia meramente representativa de Constituições anteriores. O Estatuto concretiza, define e personifica, na instituição do Conselho Tutelar, o dever abstratamente imposto à sociedade. O Conselho deve, como mandatário da sociedade, ser o braço forte a zelar pelos direitos da criança e do adolescente (COSTA; PENSO; CONCEIÇÃO, 2014, p. 17).

Percebe-se, entretanto, que os membros deste órgão são escolhidos por meio de uma eleição através do voto da população⁶ para participarem de forma democrática de um instituto tão relevante para a sociedade. Assim, demonstra, também, a obrigação que o Conselho Tutelar deve ter que é o de cumprir com todas as atribuições que o aludido estatuto impõe.

O Conselho Tutelar apresenta três características que estão estabelecidas no artigo 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente que são: a permanência, a autonomia e por ser um órgão não jurisdicional, o qual diz: “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, 2009, p. 41).

Prosseguindo a compreensão do artigo 131, percebe-se que a principal função do Conselho Tutelar é zelar, cuidar e proteger a criança e o adolescente da violência garantindo-os a efetivação de seus direitos na civilização brasileira.

Como órgão permanente, entende-se que não pode ser extinto, sendo, portanto, definitivo; porém, seus membros possuem temporariedade no exercício de suas atribuições para dar continuidade ao andamento das funções em prol da sociedade que envolve a criança e o adolescente.

⁶ Estão aptos a votar para o Conselho Tutelar, de acordo com o artigo 15, §1º, da Lei Complementar Municipal de Parnaíba n. 069/15, todos os cidadãos maiores de 16 (dezesesseis) anos do município de Parnaíba inscritos como eleitores junto à Justiça Eleitoral.

Já, quando esse dispositivo diz que esse órgão é autônomo, entende-se que se refere à independência funcional, ou seja, pode exercer suas funções de modo livre sem nenhuma submissão aos órgãos judiciais. Logo, não significa que não possa ser fiscalizado.

Tomando como parâmetro as reflexões de Nahra e Bragaglia (2002) sobre essas duas características do Conselho Tutelar, é relevante destacar que:

O ECA, ao tratar da formação e das atribuições dos Conselhos Tutelares, define duas características básicas que merecem a observância rigorosa de quem neles atua e de toda a sociedade: são elas a permanência e autonomia, condições fundamentais para que os Conselhos Tutelares se legitimam como política pública de proteção aos Direitos Humanos, independente da classe social em que a violação aconteça e dos interesses que serão enfrentados na proteção de uma criança ou adolescente vítima. Isso significa independência de quem quer que seja para representar o interesse maior que é o das crianças (NAHRA; BRAGAGLIA, 2002, p. 18).

É notório verificar, contudo, que o Conselho Tutelar atua como elemento constituinte da política pública para atingir os seus objetivos de garantir a proteção dos direitos da criança e do adolescente que o público alvo deste Conselho.

Dessa forma, esse Conselho representa os interesses dessas categorias sociais contra a discriminação, violência, opressão e outras formas desumanas com o propósito de mostrar seu papel na sociedade como órgão zelador pelos direitos desse grupo.

A não jurisdicionalidade a esse Conselho significa que este pode praticar suas ações sem se submeter ao Poder Judiciário, isto é, pode aplicar suas medidas e tomar suas decisões na solução de um problema, conforme as atribuições que são imputadas nesse estatuto.

É importante não confundir o Conselho de Direitos com o Conselho Tutelar, pois ambos possuem finalidades diferentes, apesar de se preocuparem com o Bem-Estar Social da criança e do adolescente, como descreve o pensamento abaixo:

O Conselho de Direitos é a instância que reúne a sociedade com o objetivo de deliberar e controlar a ação do poder público. (...) Já o Conselho Tutelar, como órgão para o atendimento direito das crianças e adolescente, tem sua vida vinculada à jurisdição municipal, sendo peça chave no funcionamento de uma rede de atendimento que respeite as necessidades específicas da municipalidade (NAHRA; BRAGAGLIA, 2002, p. 15).

Percebe-se a importância desses dois órgãos, Conselho de Direitos e o Conselho Tutelar, para assegurar os direitos da criança e do adolescente com o intuito de fazer cumprir com suas obrigações, de acordo com o aparato legal, bem como o compromisso de executar nas localidades

municipais o respeito e os princípios legais para proteger a categoria que precisa de seu atendimento.

Os escopos que são atribuídos a esses institutos estão nítidos na citação anterior, pois o Conselho de Direitos busca decidir as atividades conferidas ao Estado, bem como pretendendo controlar essas atuações da máquina estatal. Já o Conselho Tutelar possui um objetivo de zelar com lealdade pelos direitos que forem lesionados da criança e do adolescente. Entretanto, o Conselho Tutelar é um órgão que executa suas funções apenas no município, pois tem mais condições de verificar de perto as reais deficiências que acontecem na vida desses sujeitos de direitos.

Nesse mesmo contexto, pode-se mencionar o pensamento de Costa, Penso e Conceição (2014) em relação ao Conselho Tutelar que é um órgão encarregado no âmbito de sua jurisdição municipal de cuidar pela realização dos direitos da criança e do adolescente. Tendo seus membros à disposição dessa categoria, bem como daqueles serem escolhidos para servirem um cargo tão importante na sociedade.

Desse modo, é relevante mencionar o artigo 3º do ECA o qual afirma que os direitos fundamentais são também direcionados a criança e ao adolescente não sendo permitida nenhuma forma de tratamento desumano, respeitando esta categoria, pois são sujeitos de direitos e merecem dignidade:

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (BRASIL, 2009, p. 03).

O Conselho Tutelar não somente protege a aludida categoria, como também atende o menor infrator que comete o ato infracional. Sendo que esses sujeitos de direitos eram atendidos apenas pelo Poder Judiciário e que, a partir de julho de 1990, o Estatuto estabelece a oportunidade de esses menores serem protegidos por um órgão autônomo, permanente e não jurisdicional, tendo assim o poder apenas administrativo. (KAMINSKI, 2002).

Dessa maneira, o referido órgão tem competência de aplicar medidas protetivas amparadas no referido Estatuto que está descrita no artigo 136, inciso I: “atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos artigos 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art.

101, I a VII'. Logo, estes dispositivos legais referem-se às práticas de atos infracionais cometidas pela criança e adolescente, como se descreve abaixo:

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

I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;

II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;

III - em razão de sua conduta. (BRASIL, 2009, p. 30)

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

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 - acolhimento institucional. (BRASIL, 2009, p. 32)

Art. 105. Ao ato infracional praticado por criança corresponderão as medidas previstas no art. 101 (BRASIL, 2009, p. 35).

Dessa forma, o Conselho Tutelar tem a legitimidade de acolher os menores infratores na competência de aplicar-lhes medidas de punição pela efetuação de atos infracionais que são reprimidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Essas medidas são realizadas no momento em que a sociedade, o Estado, os pais, ou os responsáveis desses menores, cometem ato ilícito contra a vida destes, ou se omitem deixando-os à mercê da própria sorte.

Verificando qualquer uma das atitudes que atente contra a vida da criança ou do adolescente a autoridade competente, ou seja, o Conselho Tutelar tem a liberdade e o amparo legal de determinar qualquer que seja a medida mais adequada conforme o caso concreto, se baseando nos incisos elencados no artigo discutido anteriormente.

De acordo com Kaminski (2002) o Conselho Tutelar tem a atribuição de aplicar as medidas cabíveis contra as atitudes ilícitas que violem os direitos da criança e do adolescente, com base no artigo 136, inciso I do ECA, podendo serem aplicadas também pelo juiz, quando aquele órgão local não existir no município; pois, assim, o juiz tomará suas decisões, mesmo sendo uma função do mencionado Conselho.

O referido Estatuto estabelece no artigo 132 que o Conselho Tutelar tem que ser instituído, no mínimo, uma sede em cada município e no Distrito Federal. É um órgão que possui

cinco membros para administrar as situações locais no decorrer de quatro anos de mandato. Porém, esses conselheiros podem se reeleger para dar continuidade ao trabalho já desenvolvido.

Para concorrerem ao cargo de conselheiros é necessário possuírem os seguintes requisitos: idoneidade moral, idade superior a vinte e um anos e morar no município que irá competir. Estas exigências estão fixadas no artigo 133 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Sendo que estes servidores públicos terão horários, local, dias e remuneração de acordo com a lei municipal que determinará no artigo 134 do referido Estatuto.

Cabe ainda mencionar que são de suma importância para este trabalho as atribuições do Conselho Tutelar determinadas no ECA no artigo 136 e seus incisos. Essas funções correspondem às funções que os membros deste órgão executam em prol das referidas categorias sociais. Sendo que, são por meio da atuação destes conselheiros que podem ser examinadas as reais ações ou não na defesa dos direitos da criança e do adolescente, como se descreve abaixo:

Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar:

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 (BRASIL, 2009, p. 42).

Vale ressaltar que assessorar o Poder Executivo na construção de uma proposta orçamentária também faz parte de umas das funções do aludido órgão, pois é este que tem conhecimento suficiente para orientar e auxiliar na formação de planos e programas com o objetivo de atender melhor a criança e o adolescente. Essa função dá oportunidade ao município de elaborar e implementar políticas públicas com a ajuda do Conselho Tutelar que conhece a realidade local e as deficiências existentes.

Portanto, esse Conselho atua de acordo com suas funções amparadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente zelando e fazendo cumprir as atribuições estabelecidas pelo referido Estatuto.

É importante destacar, neste trabalho, a primeira cidade brasileira a criar uma Corregedoria para Conselheiros Tutelares, que foi Porto Alegre, a partir de uma Lei Municipal n. 7.394 de 1993. Membros dos Conselhos Tutelares, representantes da Câmara de Vereadores, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Ministério Público (MP), Juizado da Infância da Juventude e Secretaria Municipal moveram uma ação política seis meses antes dessa lei para a construção dessa Corregedoria que apenas durou sete anos de vigência (NAHRA; BRAGABLIA, 2002).

4 A ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR DE PARNAÍBA-PI FRENTE ÀS DENÚNCIAS CONTRA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE

Vale mencionar que o município de Parnaíba, no ano de 1990, teve uma lei sancionada – Lei Municipal nº 1.316, de 13 de 12 de 1990 – que instituiu a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (PMDCA), na gestão de Francisco de Assis de Moraes Souza (antigo PDS). Por esta lei, a política de atendimento foi promovida através dos seguintes órgãos: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA); Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) e Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente (CTDCA). Destaca, dentro esses órgãos, o Conselho Tutelar, que é o objeto de pesquisa do presente trabalho. Apesar de ter sido estabelecido como ente da política de atendimento à criança e ao adolescente, tal Conselho só foi criado a partir da Lei nº 1.473/95 que dispôs da criação, natureza e finalidade deste órgão. Também nesta lei encontra-se as disposições sobre eleição, requisitos e fundamentos de candidaturas, do pleito, nomeação e posse dos eleitos, impedimentos, quórum eleitoral, podendo participar da votação pelos menos 1/3 dos eleitores da sociedade parnaibana em condições de votar, ou seja, com o título eleitoral em dias, bem como a respeito das atribuições e competências, funcionamento, remuneração e perda do mandato dos conselheiros tutelares.

Em 1996 foi sancionada a Lei Municipal nº 1.523/96, na gestão de José Hamilton Furtado Castelo Branco (antigo PFL), que também dispôs sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, na qual foi extinto o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) e criada a Secretaria Municipal do Serviço Social. No que se refere particularmente a política de atendimento permaneceram os órgãos CMDCA e CTDCA.

Por outro lado, esse órgão-local é amparado no artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente e tem como suas atribuições realizar o atendimento da criança e do adolescente em todo território brasileiro, bem como zelar pelo bem-estar destes e o cumprimento dos seus direitos, conforme a Lei Federal nº 8.069 de 13 de julho de 1990 – ECA. Portanto, esse órgão público integra de forma definitiva o conjunto das instituições do território brasileiro, no qual é sujeito e subordinado ao ordenamento jurídico do país, com a atribuição e autonomia de tomar decisões relevantes, bem como desempenhar as devidas atribuições que lhe são estabelecidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA. Nesse sentido, é uma entidade pública que não

integra o Poder Judiciário, pois exerce funções de caráter administrativo, no qual depende do Poder Executivo, cujas atribuições é desempenhar funções públicas em benefício da população.

O Conselho Tutelar, tem como atribuição auxiliar as famílias dessas categorias sociais da seguinte forma: aconselhando e orientando-as para que não pratiquem a violência contra a criança e ao adolescente. Dessa forma, constitui-se em um órgão que aplica medidas protetivas em situações de qualquer tipo de violência contra a criança e ao adolescente, sendo suas ações independentes do poder público. A fim de esclarecer, as medidas protetivas são providências realizadas – com base na Constituição Federal de 1988 e do ECA – para que cessem a ameaça ou violação de direitos da criança e do adolescente.

Portanto, o Conselho Tutelar tem poderes para aplicar 07 (sete) tipos de medidas: 1) encaminhamento aos pais ou responsáveis, mediante termo de responsabilidade; 2) orientação, apoio e acompanhamento temporários; 3) matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; 4) inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; 5) requisição de tratamento médico psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; 6) inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; e 7) abrigo em entidade.

Na análise que se fez no Conselho Tutelar de Parnaíba no período de 2009 a 2015 percebeu-se que houve uma grande quantidade de atendimento à criança e ao adolescente, vítimas de violência física e psicológica, abuso sexual e, principalmente, negligência, que veio demonstrando um aumento nestes últimos 07 (sete) anos, período que compreende o presente estudo. Para tal, tornaram-se como base os relatórios trimestrais dos atendidos por tipo de violação, onde foram descritas as violações, os meses das ocorrências, a quantidade dos casos e, também, o total dos casos.

4.1 A ação do Conselho Tutelar a partir da análise documental

Os documentos selecionados para realizar esta pesquisa foram: leis, atas, regimento interno, cartilha informativa do Conselho Tutelar, registro de denúncia, notificações, desdobramento de audiência, ofícios e os livros de ocorrências.

Como foram referidas acima, as leis que serviram para fundamentar a instituição do Conselho Tutelar foram as Leis Municipais Nº. 1.316/1990 – Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (PMDCA), 1.473/95 – Criação dos Conselhos Tutelares dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Parnaíba-PI, mas que apenas possui 01 (um) Conselho Tutelar, 1.523/96 – Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente e 069/2015 – Política Municipal de Atendimento dos Direitos da criança e do adolescente com suas devidas determinações. As atas foram utilizadas para registrar os processos eleitorais e as reuniões realizadas pelo Conselho Tutelar. Por sua vez, o regimento interno tem a função de regular e disciplinar o funcionamento do referido órgão-local, já que ele dispõe da natureza, composição do Conselho, bem como das atribuições, competência do coordenador e secretário, da perda do mandato e substituição, do funcionamento do órgão e das férias e licenças dos conselheiros.

Por sua vez, a Cartilha referia-se à orientação do que seja o Conselho Tutelar, suas características, seu objetivo, suas atribuições, as medidas protetivas aplicadas, promoção e execução de suas decisões frente às denúncias de violação dos direitos das categorias sociais referidas. Já o Registro de Denúncia era útil para ter conhecimento de quem são as vítimas – criança e/ou adolescente – de violações, do denunciante, informante ou solicitante. Isso é importante porque, às vezes, o Conselho é comunicado da violência, mas o informante, pessoa que comunica sobre a violação, mas não se identifica, isto é, não deseja se comprometer, evitando fornecer endereço e assinatura, bem como dar o nome do autor da agressão, podendo definir como uma denúncia anônima.

A Notificação era a solicitação para o comparecimento dos pais ou responsáveis pela criança ou adolescente, constando dia e hora, na sede Conselho Tutelar, para tratar do assunto de interesse da família. Informa também que o não cumprimento injustificado constituía crime de infração administrativa, previsto no artigo 236 do ECA⁷. Por outro lado, essa notificação solicitava também as cópias dos documentos pessoais dos pais ou responsáveis, a cédula de identidade e o Cadastro de Pessoa Física, comprovante de residência, documentos dos sujeitos de direitos, declaração da escola e cópia do cartão de vacina. Ressaltando ainda, que tinham as

⁷ Impedir ou embaraçar a ação de autoridade judiciária, membro do Conselho Tutelar ou representante do Ministério Público no exercício de função prevista nesta Lei: Pena - detenção de seis meses a dois anos.

assinaturas dos conselheiros e o nome e endereço para quem será direcionada a referida notificação.

Portanto, quando os pais ou responsáveis chegavam ao órgão para a audiência com os conselheiros, o desdobramento da audiência era registrado, com o nome da criança ou adolescente violado, do genitor, do responsável e do tipo de violação sofrida por este. Dessa forma, era anotado o que houve com os sujeitos de direitos, para depois ser tomada uma decisão que aplique uma orientação – advertência verbal e/ou escrita. E em seguida, os pais ou responsáveis eram obrigados a assinarem o documento dando ciência da audiência.

Existem ainda os Ofícios, que serviam para convidar, por exemplo, outro órgão a participar de reunião na sede do Conselho sobre assuntos que envolviam crianças e/ou adolescente, para discutirem casos e encontrarem uma solução no combate às violações dos direitos da criança e do adolescente.

Na presente pesquisa, os Livros de Ocorrências que registravam os casos no referido Conselho datavam dos anos de 2009 até 2015, período que constituiu o recorte desta pesquisa. Neles, constavam o registro do nome da criança e/ou adolescente, data de nascimento, o endereço das vítimas, o tipo de violência e a data da ocorrência. No ano de 2009 foram encontrados 09 (nove) relatos mais detalhados que deram entrada no Conselho com denúncia de violência do que ocorreu com a criança e o adolescente. Já nos anos de 2010 a 2015 os registros estavam incompletos.

É importante mencionar que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Parnaíba-PI possuiu uma Ata de pleito eleitoral a partir de 1995 – início das eleições para o Conselho Tutelar, na qual era registrada os pleitos eleitorais, que teve início no ano de 1995 até 2011, uma vez que aquele ano correspondeu ao início das eleições e este ao último ano eleitoral, onde ainda não existia a lei complementar unificada pelo Município 069 – Dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente (de 25 de maio de 2015), sendo que este ano equivale a eleição mais recente. Assim, tratava-se de um livro que começa com o termo de abertura, descrevendo sua utilidade para registrar as Atas das mesas receptoras e apuradoras na eleição dos conselheiros tutelares, como também em relação às reuniões da Comissão Eleitoral e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Parnaíba, sobre o processo eleitoral. O registro foi realizado no dia 28 de abril de 1995. Portanto, o livro de registro iniciava-se afirmando que no dia 29 de abril de 1995, às 08:00

horas, em uma das salas da Secretaria Municipal de Serviço Social, na Praça Santo Antônio, em Parnaíba-PI, foram instaladas duas mesas receptoras de votos, sendo que se direcionaram para votar os representantes das entidades, que eram os candidatos para conselheiros tutelares, em relação nominal de A a Z para eleição dos membros do Conselho Tutelar compostas cada uma por candidatos a presidente, secretários e mesários.

Os conselheiros eleitos neste processo tiveram mandatos que durou 02 (dois) anos. Assim, esses conselheiros exerceram suas atividades, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente, no qual constavam suas atribuições como membros do Conselho Tutelar.

No ano de 1998 registrou uma nova eleição – registrada no mesmo livro – para conselheiro, que se realizou em 29 de maio daquele ano, na sede do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Parnaíba, onde houve votação, apuração dos votos e declaração dos 05 (cinco) candidatos eleitos para novo período. Portanto, foram feitos todos os procedimentos de praxe, mas desta vez foram feitas em duas seções, desde a verificação dos materiais, urnas e cabines, das cédulas de votação, até a relação nominal dos votantes que foram averiguados, tudo na presença dos membros da comissão eleitoral. Em seguida, fez-se o encerramento da eleição às 17:00 horas com a fiscalização do representante do Ministério Público, dos candidatos e representantes das entidades interessadas em acompanhar o processo eleitoral. Após o encerramento do processo eleitoral, foi lida e assinada a ata com as assinaturas dos conselheiros, dos componentes da mesa receptora que angaria os votos e dos demais interessados. Cabe notar, para resumir e encerrar esta discussão, que nos anos de 2002, 2005, 2008 e 2011, quando encerra esta pesquisa, os procedimentos eleitorais descritos anteriormente para a escolha dos conselheiros tutelares de Parnaíba-PI foram repetidos. Dessa forma, percebe-se que o espaço de uma eleição à outra é de 03 (três) anos.

É importante notar que no ano de 2015 a Prefeitura de Parnaíba (gestão de Florentino Veras Neto, do PTB) sancionou a Lei Complementar nº 069 (25 de maio) – Política Municipal de Atendimento da Criança e do Adolescente, a qual estabelecia a unificação das políticas sobre PMDCA, CMDCA e CTDCA, ou seja, cada política teve suas devidas atribuições, competências, candidaturas, eleições e impedimentos definidos. Portanto, nesta lei houve algumas alterações em relação aos órgãos da política de atendimento à crianças e adolescentes, que passaram a ser realizada por CMDCA, CTDCA e todas as Secretarias Municipais que atuassem direta ou indiretamente com a promoção, efetivação e garantia dos direitos da criança e do adolescente,

determinado no artigo 2º da citada lei complementar. E também para o Conselho Tutelar, cujo mandato dos conselheiros passou a ser de 04 (quatro) anos com a permissão de uma única recondução, em eleição direta com a participação da comunidade. Na lei citada, cada membro do Conselho Tutelar terá um suplente, que assumirá nos casos imprevistos ou impedimentos do titular realizar suas atribuições. Assim, nestas condições, o suplente tem a possibilidade de exercer estas atribuições no lugar do titular, conforme os ditames da lei.

Por fim, a lei em discussão, previu que a candidatura dos conselheiros deixasse de ser formada por uma composição de chapa eleitoral, passando a ser formada de maneira individual, em que cada candidato possa concorrer à eleição. Assim, cada candidato realiza sua própria campanha para conselheiro, mostrando suas qualidades para exercer a função.

4.2 O procedimento para ser conselheiro tutelar e coordenador do Conselho

Como apontado antes, esta pesquisa foi realizada por meio de entrevistas com ex-conselheiros e conselheiras atuais, além da análise documental. O recorte do estudo foi o período compreendido entre os anos de 2009 a 2015. O objetivo principal deste trabalho é analisar de que forma o Conselho Tutelar atua frente às denúncias de violações dos direitos da criança e do adolescente na cidade de Parnaíba-PI. Por sua vez, as entrevistas foram efetuadas com dois ex-conselheiros e duas atuais conselheiras, totalizando 04 (quatro), cujo o intuito é colher informações do período que vai de 2009 a 2015, percorrendo um intervalo de 07 (sete) anos. Vale ressaltar, ainda, que os quatro entrevistados relataram que antes de se candidatarem para o cargo de conselheiro já haviam trabalhado com crianças e adolescentes por meio da Pastoral da Criança e de programas sociais, como por exemplo o PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (já extinto). Enfatizaram ainda, que por se identificarem e gostarem de terem exercido tal trabalho anterior poderiam continuá-lo no Conselho Tutelar permanecendo na defesa da criança e do adolescente protegendo-os de quaisquer violações contra seus direitos.

Dessa forma, um dos ex-conselheiros trabalhou na Pastoral da Criança de Parnaíba e representou a referida entidade na candidatura, já o outro ex-conselheiro exerceu atividades no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil de Parnaíba (PETI). Pelo fato dos dois tiveram contato com essas categorias sociais em determinado momento, perceberam, segundo eles, que

poderiam contribuir para a cidade, ou seja, para o melhor no atendimento da criança e do adolescente. Como se pode ver nos depoimentos abaixo:

Fui coordenador da pastoral da criança no Estado do Piauí e trabalhei muitos anos aqui na diocese de Parnaíba. Hoje eu sou voluntário da pastoral, eu trabalhava mais na área tanto na coordenação quanto de comunicação, de divulgar as ações da pastoral da criança. Eu senti esta necessidade de colaborar com minha cidade sendo conselheiro. (PARTICIPANTE 1)

Eu trabalhei no Programa de Erradicação do trabalho infantil – PETI, esse programa visava tirar as crianças e os adolescentes que estavam vulneravelmente em situação difícil, as ruas lavando carros, capinando no serviço e no trabalho. Ai, eu fui selecionado para ser orientador durante quatro anos. Depois me aproximei do Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente, fui conselheiro, este conselho é uma ferramenta fundamental para o processo do aparecimento dos conselhos tutelares (PARTICIPANTE 2).

Percebe-se que os ex-conselheiros, antes de concorrerem ao corpo do Conselho Tutelar, trabalharam com a criança e o adolescente de Parnaíba, os quais exerciam uma atividade que gostavam na Pastoral da Criança e no PETI de Parnaíba, duas frentes importantes no resgate dos direitos da criança e do adolescente, o que os qualificavam para os cargos.

Assim, vale mencionar que as conselheiras da gestão de 2012 a 2015 não se comportaram diferente, pois trabalharam de início com crianças e adolescentes, antes de concorrerem os cargos no Conselho Tutelar de Parnaíba. É o que se pode observar nas palavras de uma das conselheiras:

Eu já trabalhava em um projeto social, eu trabalhava no PETI- Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil em Parnaíba, e daí quando eu vi que as inscrições estavam abertas para o conselho tutelar eu me interessei, por ser uma temática que sempre gostei e já trabalhava em projeto social, então eu queria de alguma forma contribuir também com a infância neste outro segmento (PARTICIPANTE 3).

Como já foi apontado antes, o Conselho Tutelar tem seu próprio procedimento eleitoral, a fim de que as pessoas da sociedade parnaibana possam se candidatar para assumir o cargo de conselheiro, e não mais representantes das entidades como foi mencionado acima, para, assim, contribuir na defesa dos direitos da criança e adolescente. Por isso, no ano de 2008, houve uma eleição para o referido cargo por meio dos representantes das entidades e não pela sociedade com o seguinte procedimento relatado pelo ex-conselheiro:

Até achava assim, pouco estranho, porque a gente que acompanha a lei, inclusive para me dedicar melhor a função de conselheiro tutelar, eu fiz um curso de extensão de

advocacia popular que é oferecido pela UESPI. Então, me interessei bastante de ser a gente de direito, até para gente tomar mais conhecimentos das leis, e a lei dizia que tinha que ser eleição livre para comunidade. Mas, aqui em Parnaíba até 2012, a eleição era por meio de entidades, em que se cadastravam, eram inscritas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Cada entidade oferecia dez eleitores, e esses eleitores de cada entidade iam para o pleito para votar naqueles candidatos que eles achassem que ia ser melhor para desenvolver o trabalho como conselheiro tutelar do município de Parnaíba (PARTICIPANTE 1).

Ou seja, mesmo havendo uma lei em Parnaíba que determinava uma eleição livre para que a comunidade participasse do momento da escolha dos conselheiros, esta não foi considerada. Estabelecia assim uma maneira divergente para eleger novos membros para o referido órgão. Isto é, foi uma eleição realizada por entidades com cadastros inscritos no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Cada entidade oferecia dez eleitores para escolher seus candidatos que iriam exercer o cargo de conselheiro tutelar de Parnaíba.

Esta realidade mudou, como foi visto antes, depois da Lei Complementar n. 069 (de 25 de maio de 2015), pois até o ano de 2012 a escolha dos conselheiros tutelares era através dos representantes das entidades que indicavam seus eleitores, e com a chegada desta lei complementar de 069/2015 mudam as regras, isto é, a forma de escolha dos membros do citado órgão mudou, ou seja, a sociedade civil escolhe os candidatos que acha capaz de desenvolver um trabalho em prol da mencionadas categorias sociais, como também, determina que cada candidato seja escolhido pelos eleitores parnaibanos de forma direta, secreta e facultativa, isto é, os indivíduos participam diretamente no processo eleitoral, sendo sigiloso seu sufrágio e facultativo seu voto.

Ressalte-se ainda, que o indivíduo que deseja se candidatar para concorrer ao cargo de conselheiro tutelar precisa preencher alguns requisitos determinados pelo ECA, em seu artigo 133, incisos I, II e III:

Art. 133. Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, serão exigidos os seguintes requisitos:

I - reconhecida idoneidade moral;

II - idade superior a vinte e um anos;

III - residir no município (BRASIL, 2014, p. 41).

Portanto, é obrigatório que o indivíduo obedeça às condições estabelecidas pelo mencionado Estatuto para que possa se candidatar a conselheiro tutelar de sua cidade e, desse

modo, exercer as atribuições que lhe são devidas para zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, bem como atendê-los na aplicação das medidas protetivas.

Vale ressaltar que a Lei Complementar nº 069/15 decide também a vinculação do Conselho Tutelar à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania (artigo 14, *caput* da referida Lei). Este Conselho é um órgão autônomo, permanente e não jurisdicional formado por 05 (cinco) membros, cuja função é zelar pelos direitos da criança e do adolescente. A referida Lei Complementar n. 069/15 determina, ainda, que a partir do ano de 2015 o processo de eleição do Conselho Tutelar será unificado, ou seja, as eleições ocorrerão com um mandato de 04 (quatro) anos e será no mês de outubro, bem como as candidaturas serão individuais sem a formação de chapas, como acontecia anteriormente. Serão eleitos cinco membros, tendo cada um seu suplente, que serão eleitos em eleição direta, com a participação dos eleitores parnaibanos que desejassem participar.

Destaca-se, ainda, que este processo, como já foi dito, é fiscalizado pelo Ministério Público Estadual, para que não ocorra nenhuma irregularidade nas votações, bem como é determinado que maiores de 16 (dezesesseis) anos terão direito ao voto e participar da escolha dos conselheiros, como descreve o artigo 15 abaixo:

Artigo 15. Os conselheiros tutelares serão escolhidos por votação facultativa, direta e secretados cidadãos e cidadãs deste município, como procedimento estabelecido nesta Lei, realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente deste município e fiscalizado pelo Ministério Público.

§1º. Poderão votar todos os cidadãos maiores de 16 (dezesesseis) anos deste município inscritos como eleitores junto à Justiça Eleitoral.

§2º. Cada eleitor apto a participar do processo de escolha do Conselho tutelar votará em apenas um dos candidatos (BRASIL, 2015, p. 08).

Portanto, houve um cumprimento no processo eleitoral para a escolha de conselheiro tutelar no decorrer dos 07 (sete) anos (2009 a 2015). Torna-se importante mencionar que após a escolha dos membros do Conselho Tutelar é realizada uma nova escolha, agora de coordenador do órgão, pelos próprios conselheiros. Não existem requisitos para competir ao referido cargo. É o que se observa nas palavras de um conselheiro a seguir: “a eleição é entre o colegiado, ou seja, é feita entre os cinco conselheiros que decidem qual dos cinco será o (a) coordenador (a). Então, todo ano tem uma nova coordenação decidido entre o colegiado” (PARTICIPANTE 4).

Abaixo, pode-se ver, nas palavras de um ex-conselheiro, sobre como é feita a eleição para coordenador:

É feito entre nós, o colegiado se reúne. Primeiro tem a posse ao assumir o cargo que estamos sendo diplomados. E nós temos nossa primeira reunião para decidir se é feito a eleição para coordenador ou na segunda, e entre nós é escolhido o coordenador por voto. Não existe critério para ser coordenador, pois todos são capacitados para assumir uma coordenação do conselho tutelar (PARTICIPANTE 2).

Portanto, entende-se que qualquer membro do citado Conselho é capaz de assumir o cargo de coordenador, pois é apto para desenvolver e administrar as atividades, tais como: as denúncias que chegam a todo momento em relação aos maus-tratos; abandono de incapaz; negligência e outras ocorrências que atingem a vida da criança e do adolescente de Parnaíba. Assim, o colegiado, em reunião, decide entre seus membros quem irá distribuir as funções e coordenar as reuniões sobre as medidas protetivas, bem como os encaminhamentos aos órgãos competentes, de acordo com cada caso específico.

4.3 A importância do Conselho Tutelar para os ex-conselheiros e conselheiras

O Conselho Tutelar é um órgão que tem papel muito importante para a defesa dos direitos da criança e do adolescente em um município, já que possui atribuição dada pelo ECA no sentido de combater situações de crueldade, violência física, moral e psicológica, dentre outras circunstâncias que ameaça ou viola os direitos dessas categorias sociais. Dessa maneira, na entrevista feita com os ex-conselheiros e conselheiras (2009 a 2015), foi perguntado sobre a importância deste órgão para os conselheiros tutelares. Estes, por sua vez, por unanimidade responderam que é um conselho fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Como se pode ver a seguir:

O Conselho Tutelar para mim é a base da construção de uma sociedade, porque a sociedade se constrói a partir das crianças e dos adolescentes. Não adianta eu querer investir lá na terceira idade, é preciso investir na criança e no adolescente para que tenha uma boa terceira idade, para que eu seja uma boa pessoa idosa, para que nós tenhamos cidadãos realmente responsáveis, e formadores de opinião (PARTICIPANTE 1).

Dessa forma, o órgão em questão representa a possibilidade de efetivação dos direitos que são garantidos pela Constituição, ECA e demais textos legais, no sentido de coibir a violação contra a criança e adolescente, tendo nos conselheiros agentes que atuam na defesa destas categorias sociais em face da crueldade:

O Conselho Tutelar é um órgão muito importante, ele representa a viabilização do direito que está garantido no ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente, mas que precisa ser viabilizado, e para isso ele precisa desses agentes, que são os conselheiros tutelares que sejam realmente atuantes que tenham conhecimento não só do ECA, mas também de outras legislações, porque em muitos momentos você vai precisar encaminhar a família e orientar. Então, realmente é um órgão de grande importância (PARTICIPANTE 3).

A importância do referido Conselho é compreendida pelos conselheiros sem nenhuma ressalva a ser mencionada, pois entendem que é primordial a existência dele em um município para que faça valer as ações contra atos e omissões voltadas à criança e ao adolescente que se encontram em momentos de ameaça ou violação. Logo, a relevância do órgão é compreendida pelos membros do Conselho, que estes entendem que esse órgão cumpre o papel de orientar, acompanhar e apoiar os pais ou responsáveis das categorias sociais. Essas ações estão inscritas nas atribuições do Conselho e visa resolver as situações de violações no âmbito do próprio Conselho de forma administrativa. Como foi destacado pelos entrevistados, antes de entrarem para o Conselho, não imaginavam tamanha importância desta instituição para um município. O reconhecimento desta importância só foi possível depois de se tornarem membros do Conselho.

A necessidade de zelar pelos direitos da criança e do adolescente faz com que a demanda que chega ao órgão seja grande, daí sua importância. Como menciona uma conselheira: “Minha visão era diferente antes de ser conselheira. Totalmente diferente, porque a gente não imagina que seja tão difícil. Assim, no conselho tem muita demanda, a gente só sabe, realmente quando trabalha na área e presencia todo dia. (PARTICIPANTE 4).

O órgão estudado é entendido como uma ferramenta que tem como intuito garantir os direitos da criança e do adolescente, como também um canal que dá condições para que esta categoria se sinta protegida contra qualquer ato de violência, como é visto a seguir:

O Conselho Tutelar para mim passa ser uma ferramenta importante na garantia dos direitos da criança e do adolescente, daquele que não tem condição, pois criança como não tem voz e nem vez e precisa de alguém que fale por ele. O conselho é o canal de quem não tem condições de chegar ao direito dele, então eu passo a ter esta ferramenta nas mãos e eu me sinto uma pessoa importante, não pelo pai ou pela mãe, mas pela criança e o adolescente (PARTICIPANTE 2).

É essencial destacar, na presente pesquisa, a importância de um Conselho local que está amparado pelo ECA e pela Constituição Federal como órgão autônomo, permanente e não

jurisprudencial, o qual pode tomar decisões como as medidas protetivas na defesa dos direitos da criança e do adolescente. É, portanto, uma instituição que tem suas atribuições determinadas no artigo 136 do ECA com o objetivo de atuar como serviço público para atender os direitos destas categorias sociais, em cooperação com as autoridades judiciárias e outras autoridades pertinentes.

Todavia, as ações do Conselho Tutelar não eram devidamente divulgadas em todo município, como se vê no depoimento de um conselheiro, o qual afirma que nunca tinha ouvido falar do mencionado órgão local. E que, ao conseguir fazer parte desta instituição, traçou como um dos objetivos levar ao conhecimento de toda comunidade a importância do Conselho Tutelar e suas realizações. Assim, por meio da imprensa e de campanhas, pôde levar estas informações à sociedade municipal de Parnaíba. Em suas palavras:

Na verdade, antes de eu entrar para o conselho, eu nunca tinha ouvido falar muito de conselho tutelar antes de ser conselheira, apesar da gente conhecer os mecanismos legais, mas eu nunca tinha ouvido falar, nunca tinha conversado com um conselheiro ou conselheira tutelar, inclusive foi um dos objetivos nossos, enquanto conselheira sempre discutindo com o colegiado da importância do conselho tutelar está na comunidade, de estar nas escolas. Por que como que eu vou procurar um direito se eu não sei se ele existe? Ou se eu não sei nem sequer uma referência daquela instituição? Então, torna-se necessário realmente, esse contato mais próximo com a comunidade, e a gente tentou fazer isso, através dos meios de comunicação, nas campanhas, sempre entrando como parceiro no sentido de contribuir de que o órgão ficasse mais conhecido (PARTICIPANTE 3).

Como visto no depoimento, uma das finalidades estabelecidas pelo Conselho é atingir as comunidades de Parnaíba, fazendo com que as pessoas tenham conhecimento da relevância que tem este órgão, a fim de que as famílias fiquem sabendo tanto da existência quanto das atribuições que lhe são atribuídas pela Constituição e pelo ECA, das ações que são efetuadas para zelar pela defesa dos direitos da criança e do adolescente, que são fundamentais.

Portanto, sabendo da importância do Conselho Tutelar, os ex-conselheiros e conselheiras de 2009 a 2015 entendem que este órgão precisa se equipar melhor, pois ainda sofre com dificuldades, como conserto ou a falta de transporte, por exemplo. Mas a maior necessidade é ter uma sede própria, já que ainda não possui, apesar de algumas melhorias conquistadas, durante os 07 (sete) anos, como pode ser observado no depoimento a seguir:

Na nossa época em 2009 era muito difícil, a gente andava de bicicleta para atender os casos. Quando nós vimos essas necessidades, nós começamos a não ver a gestão como inimiga, mas ver a gestão como parceira, e daí, foi que começamos a ter conquistas com nosso atendimento. Hoje ainda temos dificuldades, mas suprimos muito. Quando nós

assumimos a diretoria de promoção de direitos de criança e adolescentes, a primeira coisa que fizemos foi entrar em contato a SDH – Secretaria de Direitos Humanos, e recebemos o kit do conselho tutelar que compõe o veículo, cinco computadores, uma impressora, bebedouro, geladeira, então nós conseguimos conquistar isso para o conselho tutelar. Hoje o conselho está bem equipado, pois antes nós tínhamos apenas um computador para cinco conselheiros, e este computador tinha que “empurrar” para poder pegar. Hoje temos um veículo muito bom, por sinal, e isso nós adquirimos para o conselho. O que está faltando hoje para o conselho tutelar é ter realmente uma sede própria onde a gente possa ter referência e contra referência, mas ainda não temos, mas quem sabe daqui a alguns anos ou dias conquistaremos isso (PARTICIPANTE 1).

Percebe-se, o alcance de algumas aquisições durante os 07 (sete) anos como veículo, computador, impressora, geladeira e outros benefícios necessários ao andamento de suas atividades. Através dessas obtenções, os membros puderam trabalhar de modo mais equipado e estruturado na condução de suas tarefas cotidianas. Porém, ainda há dificuldades encontradas no cenário de ambiente de trabalho dos conselheiros que merecem ser sanadas. Veja-se nas palavras proferidas por um dos conselheiros:

Hoje nós estamos, em curto tempo de um ano e meio, no terceiro lugar, ou seja, na terceira casa mudando de lugar, mas é necessário. Pois, o Poder Público entendeu que o Conselho Tutelar tem que ter um espaço, ou seja, o lugar que ali as pessoas se direcionem. Por esta mudança, hoje há dificuldade, pois, uma mudança dessa requer transporte, e assim, quebra tudo, queima aparelho, e quando você vai voltar para um espaço desse já tem problemas. Nós temos essa dificuldade, então primeiro é que nós estamos imaginando, nós cinco conselheiros é ter um lugar definitivo do conselho tutelar, no qual você que uma pessoa que está pesquisando ou outras que estão estudando, possam chegar e conhecer e encaminhar outras pessoas com facilidade, essa é uma das primeiras dificuldades. Quanto à parte estrutural, ou seja, de móveis, de equipamentos, como usamos o computador, nós temos dificuldade. Agora mesmo estamos com dificuldade com o nosso transporte que ele é adesivado e caracterizado do Conselho Tutelar, mas por falta de uma licitação sempre tem uma burocracia, nosso carro está parado, então estamos usando outro que não é característica do conselho (PARTICIPANTE 2).

Nota-se que realmente o órgão conseguiu alguns êxitos nos últimos anos, como em relação a alcançar materiais para ajudar os conselheiros na estrutura do órgão que são importantes na realização de suas atividades cotidianas. Porém, ainda possui algumas dificuldades a serem supridas, embora também se perceba que os conselheiros desejam melhores condições de trabalho.

Portanto, como visto, a evolução vem sendo alcançada aos poucos, no decorrer dos anos. As necessidades encontradas vão sendo supridas vagarosamente, pois há uma prioridade em certas obrigações mais urgentes para serem sanadas, almejando assim o que é esperado pelos membros desta instituição, como é o caso da sede própria do Conselho. No entanto, mesmo com

alguns avanços, ainda é preciso que sejam tomadas algumas providências inerentes às necessidades que atrapalham na realização das atribuições do Conselho como, por exemplo, a falta de uma sede própria e de manutenção do transporte, que é necessário para realização das ocorrências de violação dos direitos da criança e do adolescente.

4.4 O dia a dia no Conselho Tutelar

Em 2009 – ano em que o participante 1 iniciou seu trabalho junto ao Conselho Tutelar – percebeu que havia de enfrentar muitos desafios, já que a política de atendimento à criança e ao adolescente, como notou, ainda era muito precária. Precisava traçar uma meta, o que foi feito logo. Enquanto durasse o mandato, teria de lutar por políticas públicas mais amplas voltadas para estas categorias sociais. Em suas palavras:

Muitos desafios, porque a política de atendimento à criança e ao adolescente naquele instante que a gente era conselheiro, era muito precária, por isso essa nossa luta para conseguirmos e conquistarmos mais políticas públicas para esse atendimento da criança e do adolescente. Nós logramos êxito com as nossas reivindicações, com nossas brigas internas⁸ e externas⁹. Nós conquistamos, e hoje estamos vendo uma política que não está 100% (cem por cento), mas nós logramos tanto êxito que hoje nós temos como amparar essas crianças que são violentadas de seus direitos, e até também suas famílias, hoje se nós formos ver de 2013 para cá, nós demos um avanço e tanto na política social de assistencial de Parnaíba (PARTICIPANTE 1).

Logo, desde 2013, percebe-se um avanço na conquista de políticas públicas voltadas para atender a criança e o adolescente. Dessa forma, atualmente estas categorias sociais possuem melhores condições de serem amparadas que no passado, graças à existência de uma rede de atendimento que apoia as ações do Conselho Tutelar. Portanto, um dos avanços considerados importantes na política de Assistência Social na cidade de Parnaíba são os programas como o CRAS e o CREAS que atuam de forma articulada com o Conselho em defesa dos direitos da criança e adolescente contra qualquer tipo de violência. Assim, esta parceria permite a disponibilização de psicólogos e assistentes sociais, tanto para a crianças e adolescentes quanto às suas respectivas famílias.

⁸ Dentro do Conselho Tutelar entre os conselheiros.

⁹ Reivindicações junto à Prefeitura Municipal de Parnaíba, ao Ministério Público, por melhores condições de trabalho, por exemplo.

Estas mudanças e melhorias no Conselho são importantes, pois nele chegam diversas denúncias e de várias formas: pessoalmente, por telefone e pelo disque 100. Então, o dia a dia dos conselheiros não é fácil, pois recebem uma grande quantidade de ocorrências e têm a responsabilidade de organizarem as resoluções dos casos, conforme se percebe. Se pode perceber a seguir no depoimento de um conselheiro: “É muito tumultuado. Não é fácil. Porque além de receber as denúncias das pessoas, vem no Conselho Tutelar denúncias por telefone, pelo disque 100, então, a gente tem uma demanda bem grande”. (PARTICIPANTE 4).

Assim, ainda segundo o depoimento, quase que todo dia havia ocorrências a serem investigadas pelos conselheiros, bem como audiências para serem realizadas a fim de solucionar ocorrências anteriores. Há ainda os casos de reincidência, que demandam como medidas protetivas e até mesmo acionar a autoridade policial, ministerial ou judiciária, com o intuito de coibir qualquer prática que viole ou ameace os direitos das mencionadas categorias sociais.

Portanto, como revela os depoimentos das conselheiras e ex-conselheiros, o trabalho no referido órgão não é entendido de modo tranquilo nem fácil, mas sim com uma certa complexidade, pois há denúncias de várias instituições públicas:

É bem intenso, a gente tem inúmeras, por que vêm de demandas espontâneas, de encaminhamentos, do Ministério Público, do disque 100, da escola, da comunidade. Enfim, eu acredito que há um ganho de visibilidade do próprio órgão, devido também ao que ele tem mostrado para a sociedade parnaibana, e isso faz com que ele seja mais requisitado, e as denúncias passam a terem maior frequência (PARTICIPANTE 3).

Assim, como há diversas denúncias trazidas ao Conselho, era preciso que os conselheiros se dividissem nas tarefas para averiguar as denúncias que chegavam com o devido cuidado, indo sempre em dupla até o local, pois era mais seguro. Acontece que, às vezes, havia falta de pessoal, já que precisava ficar alguém na sede para atender as demais ocorrências. É o que se pode observar neste depoimento a seguir:

Aqui pode acontecer de ficar os cinco conselheiros, mas também pode acontecer de ficar dois e outros nas ocorrências. Aqui todos os dias recebemos as denúncias do disque 100 que é da secretaria dos direitos humanos, como também as denúncias presenciais e têm as audiências que são presenciais, fora isso temos também junto ao Ministério Público audiências que geralmente são organizadas por este órgão (PARTICIPANTE 2).

No que toca à questão da divisão dos conselheiros para averiguar as denúncias é uma determinação do colegiado, ou seja, da maioria dos conselheiros ou todos, embora o Coordenador

exerça um papel fundamental de organização na instituição e fazendo com que as ações ocorra dentro dos trâmites que foram acordados pelos conselheiros. Logo, no decorrer dos exercícios realizados pelos conselheiros, a opinião de cada um em particular sobre como proceder em determinada situação é importante. Assim, será designado aos conselheiros que acompanhe os casos, escolhas que pode ser em função de alguma razão, como: ter mais experiência, já ter resolvido um grande número de casos semelhantes ou até mesmo ter interesse em acompanhar a denúncia.

Vale destacar, que o referido procedimento não é feito somente quanto às denúncias – em que os conselheiros se deslocam para as residências dos acusados e vítimas para averiguar –, mas também no que diz respeito às audiências do Ministério Público, os quais são obrigados a comparecerem. Nestas audiências conduzidas pelo Ministério Público procura se entender a natureza das questões – sob um processo perante uma autoridade judiciária – não solucionadas por medidas protetivas em processo administrativo.

Portanto, diante das denúncias feitas ao Conselho Tutelar, seus membros se organizam para cumprir um procedimento administrativo a ser seguido com o intuito de atender essas reclamações, verificando se a ocorrência é verídica ou não, para depois serem tomadas as providências de acordo com cada caso específico, conforme as atribuições estabelecidas no ECA. Dessa forma, as denúncias são feitas de várias formas: pessoalmente, por meio de familiares e vizinhos, por exemplo, como comenta um dos conselheiros: “Pai, mãe, vizinhos, pessoas que passam e veem ou ouvem os maus tratos e que vêm até o conselho denunciar, essas denúncias são soltas, elas chegam de várias formas. (PARTICIPANTE 2). Entre 2009 a 2012, o recebimento das denúncias encontrava dificuldades, devido à falta de transportes, que teria de ser solucionada para que os conselheiros pudessem se deslocar às residências para iniciar a investigação sobre o caso denunciado.

Na tarefa de efetivar as atribuições do Conselho, é importante que os conselheiros se organizem na divisão de atividades para que possam realizar o trabalho no atendimento das pessoas que se dirijam à sede do Conselho Tutelar. Dessa forma, os conselheiros, ao receberem as ocorrências, se organizavam entre eles, em comum acordo, de não atenderem causas de seus bairros, vizinhos ou familiares, para evitarem de colocar o lado emocional no trabalho. Sabe-se que os lados afetivo e emocional acabam pesando no instante em que o membro do Conselho vai iniciar a apuração dos fatos nas localidades onde são denunciadas às práticas de violência. Assim,

no momento de ouvir a vítima, orientar e/ou notificar o acusado para que compareça na sede do Conselho para uma audiência, os conselheiros encontravam dificuldades, em virtude de, muitas vezes, conhecerem a vítima e o acusado, por já terem contatos afetivos, ou seja, por já pertencerem em um mesmo bairro e serem vizinhos e/ou amigos, etc., assim, a título de exemplo, amizade do conselheiro com as partes faz com que ele tenha receio de determinar a elas as normas que lhe são atribuídas pelo ECA, por haver um laço afetivo e de amizade. Por isso, que tenta – quando é possível –, que estes não investigam as reclamações nos seus logradouros, o que acontece desde de 2012, como se pode ver no depoimento abaixo:

Ao receber as denúncias era complicado, porque naquela época a nossa preocupação era como iríamos resolver a situação, e como a gente ia se deslocar para o local para resolver de forma mais rápida e mais ágil, então tínhamos dificuldade, mas a gente fazia dentro das nossas medidas para resolver os casos. Mas amigavelmente entre os cinco conselheiros nós dividíamos as tarefas procurando não atender os vizinhos da gente nem parente, cada um resolvia casos diferentes que não fosse da nossa rua nem do nosso bairro, ou seja, o conselheiro não atendia casos de seu bairro nem da sua rua, para que nós não agíssemos pela emoção. Então, era essa a nossa orientação a ser seguida de 2012 para cá e hoje faz do mesmo jeito. Mas, era muito difícil, mas hoje está mais fácil e dá para agilizar as coisas, até por conta do Ministério Público está muito mais próximo também do conselho, bem como as políticas estão muito mais efetivas para poder dá esta margem para que o conselho tutelar possa estar solucionando as problemáticas (PARTICIPANTE 1).

Quanto as denúncias, cabe afirmar que elas podiam também ser efetuadas pela própria criança e adolescente, que iam até o estabelecimento do Conselho e contavam o que sofriam ou vinham sofrendo com o agressor ou o acusado, como se nota no depoimento de um dos conselheiros abaixo:

A denúncia é feita pela própria criança e adolescente que chegam ao conselho tutelar e contam o caso que sofrem ou vem sofrendo, por exemplo, caso de maus tratos, mas é neste caso acontece muito pouco. Eu mesmo já recebi crianças e adolescentes que chegaram ao conselho para relatar casos. Além de acontecerem denúncias por outros meios através de outros órgãos, como delegacias, ministério público e pelo núcleo de violência doméstica (PARTICIPANTE 2).

Percebe-se que a criança e o adolescente – por não suportarem mais a crueldade dos seus agressores – resolveram procurar o Conselho para denunciá-los, tentando buscar alguma decisão sobre seu caso.

Como já foi mencionado, as denúncias eram recebidas – se tornando de conhecimento dos membros do Conselho – de várias maneiras, como, por exemplo, pessoalmente, disque 100 e

telefone, ou mesmo anônimas, em que o denunciante procurava evitar se comprometer. Depois de recebida a denúncia, os conselheiros se preparavam para iniciar às averiguações dos fatos, a fim de saber se era verdadeira ou não a denúncia. É o que pode se observar abaixo no depoimento de um conselheiro:

As denúncias são feitas por telefone, pessoalmente e pelo disque 100. São averiguadas se realmente são verídicas. Há denúncias que não são verdadeiras, pois às vezes é só intriga do vizinho que quer prejudicar. Então, a pessoa não sabe o tamanho do trabalho que ela vai dá para o conselheiro tutelar, para a delegacia e para o Ministério Público. Então, envolve muitos órgãos. Então, para nós envolvermos nosso trabalho bem feito, nós temos que ir até a residência do acusado, depois que recebemos a denúncia, para averiguar se aquela denúncia tem procedência, para fazermos os encaminhamentos necessários. Pois, se for o caso para encaminhar para a delegacia é preciso fazer o procedimento, se for para o Ministério Público fazer o devido procedimento, ou em relação ao encaminhamento psicológico se a pessoa está precisando de ajuda. Para o CREAS também que é o fortalecimento de vínculos (PARTICIPANTE 4).

Por sua vez, para que o trabalho dos conselheiros fosse realizado com a finalidade de lograr êxito, é importante que as ações inerentes ao prosseguimento diante das denúncias fossem efetuadas com cautela para que nada desse errado, pois a atuação do referido Conselho é séria e pretende atender e defender os direitos da criança e adolescente. Assim, não somente o Conselho tutelar toma providências cabíveis na resolução dos casos – de forma administrativa – como também, órgãos como Ministério Público, autoridade policial e o Poder Judiciário são acionados para exercer suas atividades para coibir atitude ilícita contra a discriminação, opressão, ameaças, violência ou outros atos que denigrem a vida das categorias sociais em questão.

Então, no momento em que indivíduos denunciavam – ato tão relevante para a sociedade e para este órgão – eles estavam atribuindo responsabilidade a um órgão para resolver a situação que lhe foi repassada. Por isso, é importante observar, que o Conselho Tutelar não pode perder tempo dirigindo-se às residências de supostos acusados para averiguar casos que não sejam verdadeiros. Isso porque, no momento que se deslocavam em função de uma falsa denúncia, ele deixava de resolver denúncias e encaminhamentos necessários.

Por sua vez, além das formas de denúncias que foram mencionadas, o Conselho Tutelar registrava reclamações realizadas por órgãos públicos, como CREAS. Assim,

As denúncias chegam de forma espontânea pela própria vítima, da própria criança e adolescente, mas atendemos muito da rede de atendimento, dos hospitais, da delegacia, dos CRAS, do CREAS que solicitam a parceria do Conselho Tutelar, do Ministério Público, do disque 100. Enfim, são inúmeras ações de denúncias (PARTICIPANTE 3).

Percebe-se, dessa forma, que há uma grande quantidade de reclamações que chegavam ao Conselho Tutelar para que os membros tomassem decisão no sentido de resolução do caso exposto. Com isso, havia uma rede de atendimento que participava, apoiando com denúncias, no intuito de solicitarem parceria do órgão local para ajudar na defesa dos direitos da criança e do adolescente em Parnaíba-PI. Assim, o acompanhamento também era desempenhado pelas instituições, pois a rede de atendimento – como o Ministério Público, a delegacia, o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e outras instituições unidas em prol das citadas categorias sociais – facilitava a possibilidade de coibir qualquer ilegalidade ou constrangimento contra os direitos da criança e do adolescente.

4.4.1 Os procedimentos iniciais das ações de denúncias

Após o recebimento das denúncias, eram feitos os procedimentos iniciais das ações para saber como deviam proceder no caso, como se pode observar no depoimento abaixo:

Eu batia muito na “tecla” de fazer estudo de caso. Os cinco conselheiros se reuniam ou se não davam era três ou dois, nunca tivemos uma decisão monocrática, e a decisão monocrática se for de madrugada ela só vai valer até de manhã, depois que eu encontrar o outro conselheiro, que aí vamos socializar. Não existe decisão monocrática para durar mais que três horas enquanto aparece outro conselheiro para estar socializando. Então, a gente sempre fez este estudo de caso, para discutirmos porque isso? O que está faltando para resolver? Que muitas vezes, a gente pensa que só a política de assistência social que está faltando naquele caso, e não, pode ser da educação, da segurança pública, da saúde, pode ser de defesa civil, pode ser o problema minha casa minha vida. Então, a gente tem que ver a denúncia, a criança e o adolescente como um todo, como uma família, porque quando se fere a criança e o adolescente fere toda a família (PARTICIPANTE 1).

Posteriormente, averiguada a denúncia, os conselheiros se reuniam para discutirem a forma de proceder em determinada situação e escolher qual o melhor caminho a percorrer. Essa reunião acontecia entre dois ou três membros, caso não se conseguia reunir todos os componentes do Conselho, já decisões são sempre tomadas em conjunto e não de maneira monocrática. Dessa forma, decisões monocráticas sobre qualquer providência não tinham efeitos. Como se observa na declaração acima, não havia decisão monocrática no Conselho Tutelar. Ou seja, não existia uma deliberação definitiva pronunciada por um só conselheiro em relação a um caso, porque a

composição do Conselho era formada por 05 (cinco) membros, tendo as ocorrências que eram comunicadas aos demais para decidirem no colegiado.

Dessa forma, ao receber uma determinada denúncia, para buscar uma solução os conselheiros partiam de alguns questionamentos – que deviam ser respondidos pelos próprios membros do Conselho – são os seguintes: a) como e por que a violência aconteceu?; e b) o que está faltando para solucionar o caso denunciado. Logo, respondidas estas perguntas, com base no ECA, é que vão descobrindo soluções para a referida demanda. Eram destacados três pontos importantes para analisar as investigações feitas pelos conselheiros, que eram essenciais para que fossem tomadas as primeiras providências.

Primeiro é feito a ouvidoria, ouvir bem, pegar os pontos fundamentais, porque para nós o que interessa são três pontos que são o nome do violador, o nome da vítima e o endereço. Porque sem estas três coisas fica difícil fazer o trabalho, então a gente vai procurar ouvir a denúncia, mas focando no endereço do violador da criança e/ou do adolescente vítimas, e também em cima disso estaremos fazendo um rascunho ou um relatório para começarmos a tomar as providências (PARTICIPANTE 2).

Portanto, os conselheiros partiam da premissa de que é relevante ter esses três elementos definidos e certos para que a verificação dos fatos prosseguisse, com a finalidade de resolver a questão de forma administrativa, ou seja, solucionada no próprio Conselho. Mas, quando não era possível que isso acontecesse, tornava-se necessário o apoio das autoridades judiciárias. Assim, sabendo dos nomes, tanto do acusado quanto da vítima ou das vítimas – que podiam ser criança ou adolescente –, bem como dos endereços, tornava-se mais fácil o trabalho dos membros do Conselho Tutelar.

Vale ressaltar, diante dos procedimentos das ações das denúncias, que o Conselho Tutelar contava com o apoio de uma rede de atendimento para auxiliá-lo, quando for necessário. Assim, “a rede de atendimento é o CREAS quando esse direito já foi violado, o CRAS que o fortalecimento de vínculo, a Delegacia de Polícia, a saúde, a educação, a SEDESC, o Ministério Público, o juiz, e tudo isso podemos contar quando precisamos” (PARTICIPANTE 4).

Por sua vez, nos casos com mais dificuldades de resolução no âmbito administrativo – feito no próprio Conselho – os membros deste encaminhavam para o representante do Ministério Público para que fosse tomada uma decisão mais severa contra o agressor¹⁰. Ou seja, quando as medidas protetivas aplicadas por esse órgão não fossem obedecidas. Diante disso, pode-se

¹⁰ A palavra agressor foi usada nesta pesquisa no masculino, embora houvesse mulheres praticando atos de agressão.

observar no depoimento de um dos conselheiros: “Aqueles que nós temos alguma dúvida, de como proceder ou a gente acredita que precisa ser discutido, a gente leva para o colegiado, para que os outros colegas também possam estar contribuindo e em casos mais complexos, a gente encaminha para Ministério Público. (PARTICIPANTE 3)

Nos casos graves – por exemplo, crimes de estupro, abandono de incapaz e agressão física – as decisões eram proferidas pelo colegiado, que deviam contar com no mínimo dois conselheiros, pois não havia decisão monocrática no referido órgão, como foi destacado a acima. Conforme pode ser evidenciado no depoimento a seguir:

Quando os casos são mais graves são resolvidos por dois conselheiros. Caso de estupro, de abandono, pois é necessário tomar várias providências. Caso de agressão física. São casos resolvidos pelo colegiado. Em casos de negligência também já foi estudado pelo colegiado porque na negligência tem várias violações (PARTICIPANTE 4).

É importante notar que no caso, os casos de negligência entendido pelos conselheiros como um caso grave, já que demonstra – como se vê no depoimento acima – que houveram várias violações que definiram como um crime desta natureza. Assim, é um ato de violação que abrange outras atitudes ilegais, que instiga os membros do órgão a avaliar em colegiado para encontrar a solução cabível.

É relevante destacar que os procedimentos administrativos não eram iguais em todas os casos, pois cada caso tinha sua especificidade, como o conselheiro destaca: “cada caso é um caso. Depende muito da demanda para que a gente selecione, os mecanismos e os encaminhamentos necessários” (PARTICIPANTE 3). Logo, o estudo das ocorrências pode apresentar divergências, pois cada situação tinha sua particularidade a ser pesquisada para alcançar uma solução. É preciso averiguar bem cada caso para que fossem tomadas as providências necessárias que cada caso requer. É o que pode ser observada nesta fala:

Só para enfatizar, o caso não é do conselheiro, e sim do conselho, e cada caso é um caso, então o estudo de caso é diferente, cada um tem sua especificidade, e a gente sempre buscou dentro do estudo de caso as diferenças, pois nem todo caso é igual. Como diz o próprio direito, que eu só vou fazer o julgamento se já tiver acontecido um antes e nós fazendo estudo de caso, aí nós vamos lembrando do caso semelhante, mas não foi igual, sempre tem diferença (PARTICIPANTE 1).

Portanto, entende-se que o conselheiro não pode pegar o caso como seu, pois é de responsabilidade do órgão. Ou seja, mesmo havendo várias mudanças dos membros do Conselho,

o caso sempre foi tratado dentro deste órgão, tomadas as providências necessárias para que fossem solucionadas da melhor forma, seja por meio de orientação, advertência ou medidas protetivas.

No período de 2009 a 2012, o acompanhamento das ações do Conselho era difícil de efetuar porque a rede de atendimento não era tão forte e o Conselho não tinha um espaço apropriado para tal atividade, conforme o depoimento a seguir:

Não tinha acompanhamento das ações. Mas, hoje, com o advento também da gente começar a se fazer conhecer como conselho tutelar tendo a credibilidade dentro da comunidade como todo, hoje o conselho tutelar tem abertura dentro do Ministério Público, tem abertura no judiciário, então, o conselho está acompanhando mais de perto. É interessante salientar, que também junto com a Defensoria Pública, logo os três órgãos, conselho tutelar, defensoria e Ministério Público andam junto fazendo as cobranças direto ao judiciário para que ele possa estar efetivando realmente, ou seja, dando resolução a esses casos que lá chegam (PARTICIPANTE 1).

Assim, observa-se que com o apoio da rede de atendimento, como o representante do Ministério Público, da Defensoria Pública, houve maior facilidade do Conselho Tutelar em acompanhar as ações das causas por se tornar mais frequentes, pois o trabalho articulado com estas instituições fez com que o referido Conselho encontrasse mais disponibilidade de participar dos trâmites dos procedimentos judiciais, quando for o caso. Pode-se ressaltar que os membros do Conselho acompanhavam os procedimentos judiciais, por meio de convocação, compareciam em audiências para dar esclarecimento sobre os casos. Como é visto neste depoimento:

Acompanhamos os trâmites das ações, e muitos de nós somos até convocados para comparecer, para prestar algum esclarecimento ou até mesmo servir de testemunha. Têm casos que o conselheiro tutelar que até intimado para comparecer às audiências, embora seja, de certa forma, o conselheiro tutelar não receber muito bem esta intimação, porque poderia ser um ofício, mas é intimado a comparecer em alguns casos, tanto na Delegacia quanto no próprio fórum (PARTICIPANTE 3).

Por outro lado, o acompanhamento das ações por parte dos membros era uma exigência, já que não adiantava apenas a denúncia, era importante ter conhecimento suficiente para que pudessem concluir se as atividades exercidas por eles estavam suprindo as necessidades da sociedade. Existem casos do ano de 2000 em que tiveram seus direitos violados e que no ano de 2015 os pais de filhos eram atendidos. Dessa forma, entende-se que as medidas protetivas aplicadas no ano de 2000 naquelas categorias sociais não coibiram e, assim, continuaram a existir

atos de violências contra seus descendentes no decorrer dos anos. Desse modo, se o Conselho Tutelar não tivesse a possibilidade de estar constantemente sabendo de como se procedia na situação dos casos, ficava difícil ter controle dos seus resultados.

Por sua vez, cabe ressaltar que o acompanhamento das ações realizadas pelos membros da instituição municipal se deu da seguinte forma:

É feito desde a visita do conselheiro na casa da criança ou do adolescente vítima para saber como é que está a situação dele, de moradia, se está estudando, se frequenta a escola. Porque às vezes a pessoa da escola dá uma declaração, mas mesmo assim o conselheiro vai até a escola para saber como está a situação do aluno. O acompanhamento é integral, ou seja, um exemplo prático para dizer, nós recebemos uma denúncia que a criança está fora da escola, então o Conselho Tutelar recebeu esta denúncia formalmente aqui presencial. Então nós chamamos os responsáveis marcamos a audiência, explicamos e dizemos que é preciso articular na escola. Então, o responsável se compromete que colocará a criança ou o adolescente na escola e de trazer a declaração para o conselho tutelar para que possamos anexar ao processo administrativo que nós acompanhamos, mas ao mesmo tempo vamos conferir se a criança ou o adolescente realmente está frequentando a escola pedindo a frequência, ouvindo os professores e a comunidade. Então, este acompanhamento ele é feito assim, e se for outro caso terá seu procedimento. E qualquer outro procedimento que o conselho faça aqui, que ele aplique medidas ele tem que acompanhar e dizer o porquê e de que jeito está (PARTICIPANTE 2).

Dessa forma, o acompanhamento do órgão local começava desde a visita na residência da criança ou adolescente que teve reclamação, até a resolução dos casos no Poder Judiciário ou no Ministério Público. Como também, em situação onde envolvia a falta de escola para estas categorias sociais, onde os pais recebiam um documento atestando as presenças dos menores em sala de aula. Quando existia esta situação de falta de escola ou descuido dos pais em matricular o filho em uma, os conselheiros marcavam audiência com os responsáveis para terem conhecimento do que realmente estava acontecendo, e esclareciam que a criança e adolescente têm a obrigação de frequentar a escola, pois há amparo no ECA. Por sua vez, os pais ou responsáveis saíam da audiência se comprometendo em obedecer ao que foi acordado, ou seja, de levar seus filhos ao colégio, assinando assim, um termo de compromisso. Com isso, o Conselho verificava se o termo estava sendo cumprido pelos pais ou responsáveis. É essencial que o acordo não fosse desobedecido, uma vez que as ocorrências analisadas pelos membros do Conselho são com muita seriedade e responsabilidade, com o intuito de ter um retorno favorável.

Tona-se importante destacar que atualmente a cidade de Parnaíba não possui uma delegacia da criança e do adolescente, para atendê-los quando se encontrarem na qualidade de vítimas, mas sim como infratores, haja vista que utilizam a Delegacia da Mulher.

Fazer o acompanhamento junto com a delegada da seguinte forma, saber se o inquérito já foi para o juiz; ou se em um caso que é responsabilidade do CREAS, encaminha para lá para o atendimento psicossocial, e se esta criança ou este adolescente estão realmente sendo atendidos, se estão tendo as sessões de atendimento psicológico, se já foi feito um atendimento com a assistente social ou se já foi visto que eles estão precisando de outras políticas. Outro acompanhamento, junto ao Ministério Público ver junto com o promotor para ver se no judiciário estava sendo resolvido, pois a nossa dificuldade era chegar no judiciário, mas através do Ministério Público a gente tinha as respostas (PARTICIPANTE 1).

Assim, essas etapas fariam toda a diferença na atuação do Conselho, pois demonstravam que estavam dando importância em querer saber de tudo que estava se passando com os processos, tanto administrativo no CREAS quanto judicial sob o poder da autoridade ministerial ou judiciária. Dessa forma, mesmo quando não conseguindo ter conhecimento de determinado procedimento, a causa não abandonava, pois, a intenção era resolvê-la. .

Na gestão 2009 a 2012, o Conselho Tutelar somente teve como rede de atendimento o CREAS e, em seguida, com o avanço das políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente, essa rede cresceu. Entre 2013 e 2015 o órgão teve mais auxílio e uma segurança maior, como: Casa de Acolhimento infanto-juvenil; Casa de Passagem¹¹; Centro POP¹²; Centros SAVVIS – Serviço de Atenção Especializada às Pessoas em Situação de Violência Sexual – que se encontra no Hospital Estadual Dirceu Arcoverde – HEDA e o NEV – Núcleo de Enfrentamento à Violência Doméstica contra a Mulher que também atende a criança e adolescente, bem como os idosos.

Com o intuito de que as diligências fossem averiguadas, era necessária a presença dos conselheiros tutelares às residências das vítimas. Um empecilho entre 2009 e 2012, já apontado antes, era a falta de veículo automotor. Os conselheiros se dirigiam por meio de bicicleta para realizar as atividades, conforme depoimento abaixo:

Foi sofrimento, mas tudo serviu para que hoje tenhamos algo melhor. Andávamos de bicicleta, de moto, pegava carona, e às vezes carona no carro da polícia, não era o certo, mas era o jeito. E, depois, o município alugou um carro, as coisas foram melhorando e depois adquirimos um carro e agora já temos um outro carro. Então, foi melhorando e acredito que cada vez mais vai melhorar (PARTICIPANTE 1).

¹¹ Modalidade de abrigo.

¹² Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua.

Portanto, os membros do Conselho, mesmo com as dificuldades encontradas, cumpriam suas responsabilidades. A obrigação de averiguar as denúncias, mesmo sem transporte adequado, era realizada. Ou seja, os conselheiros davam um jeito de chegar aos seus destinos e fazer as investigações necessárias sobre as reclamações que chegavam ao Conselho Tutelar.

Porém, no decorrer do tempo, a situação do órgão foi melhorando, a partir do apoio da Prefeitura de Parnaíba e os conselheiros tiveram acesso de possuir um veículo, mesmo sendo alugado, para proceder as ações e dar continuidade ao serviço público.

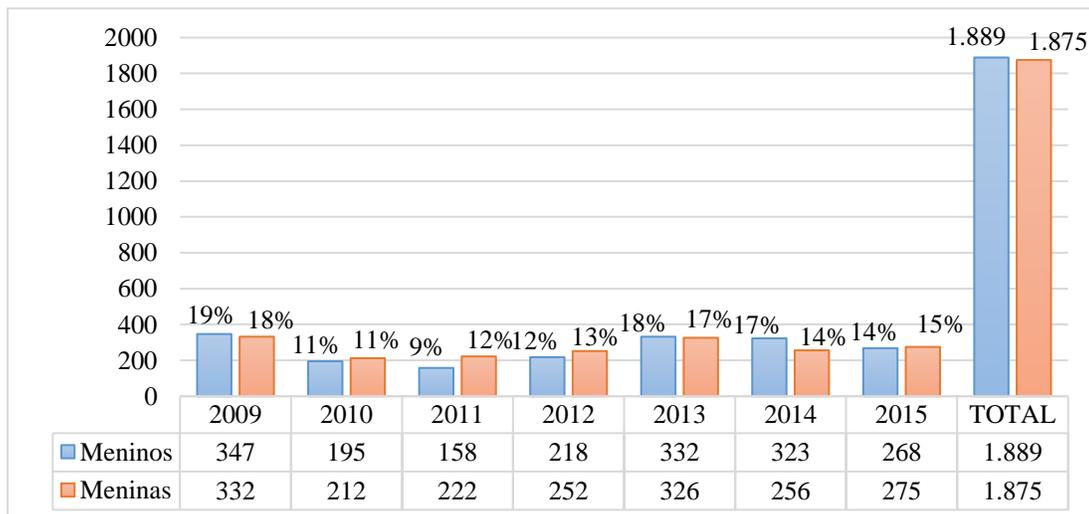
Por fim, ressalte-se ainda que as condições do Conselho foram aprimoradas com o passar dos anos, como se pode observar no depoimento de uma das conselheiras:

Temos um carro, de que foi inclusive doado pelo Distrito Federal a partir de um programa nacional de fortalecimento dos conselhos tutelares no Brasil. Além do carro, nós também recebemos cinco computadores, uma impressora, e um gel água, que é com essa intenção de melhorar as condições do conselho tutelar (PARTICIPANTE 3).

4.4.2 Criança e adolescente atendidos pelo Conselho Tutelar

Infelizmente, foram muitas as crianças e adolescentes, meninos e meninas, que foram vítimas de violações ou omissões em seus direitos. Assim, é relevante demonstrar a quantidade de casos de violações dos direitos destas categorias sociais na cidade de Parnaíba, que pode ser visto no Gráfico 1.

GRÁFICO 1 - Quantidade de crianças e adolescentes atendidos



Fonte: Elaborado pela autora com base em pesquisa no Conselho Tutelar de Parnaíba-PI.

O Gráfico 1 mostra a quantidade de meninos e meninas que foram atendidos pelo Conselho Tutelar entre 2009 a 2015, totalizando 3.764 atendimentos. Como se pode observar, há uma oscilação no percentual de meninos e meninas (criança e adolescente) atendidos neste período, sendo que, na sua totalidade, o sexo masculino foi o que mais sofreu violações de seus direitos. Dessa forma, observa-se uma diferença pouco significativa entre o atendimento para meninos com 1.889 (50,1%) casos e meninas com 1.875 (49,9 %) casos. Assim, os atos ilícitos ocorreram em uma proporção quase igual entre meninos e meninas. Portanto, observa-se a partir desta realidade que a violência aos direitos da criança e do adolescente ocorreu de forma quase indistinta em relação aos sexos.

O Gráfico 1 acima demonstra que no ano de 2009 a diferença porcentual de meninos para meninas foi de 1% (um por cento), ou seja, as violações foram praticamente iguais em relação aos dois sexos. O mesmo não aconteceu no ano de 2010, onde os percentuais foram exatamente iguais, correspondendo a 11% (onze por cento).

Já no ano seguinte, o gráfico mostra que as meninas tiveram uma incidência maior de violações, sendo 12% (doze por cento) os casos de vítimas, quando entre os meninos este percentual foi de 9% (nove por cento). Dando continuidade, no ano de 2012, o aumento das ilicitudes direcionadas ao sexo feminino foi de 13% (treze por cento), contra 12% (doze por cento) dos meninos.

Por sua vez, no ano de 2013 o atendimento ao sexo masculino cresceu, totalizando uma porcentagem de 18% (dezoito), contra 17% (dezessete por cento) de atendimento direcionado a meninas. Ou seja, as agressões, crueldade ou opressões foram mais acentuados entre o sexo masculino. Por outro lado, no ano de 2014 a porcentagem das meninas continuou diminuindo, chegando a 14% (quatorze por cento), contra 17% (dezessete por cento) dos casos de meninos. Logo, as ilegalidades contra o sexo feminino no ano de 2015 apresentaram um percentual maior do que nos casos masculinos, sendo 15% (quinze por cento) de casos e 14% (quatorze por cento) para os meninos.

Conclui-se que, com algumas pequenas oscilações durante os 07 (sete) anos que corresponde ao período de 2009 a 2015, o sexo masculino foi que mais sofreu atos de violência, com um total de 1.889 casos registrados e atendidos pelo Conselho Tutelar, ao passo que foram registrados 1.875 casos para o sexo feminino. A verdade é que a criança e o adolescente, independentemente do sexo, ainda são vítimas de violações de seus direitos.

Quanto à faixa etária da criança e do adolescente atendidos pelo Conselho Tutelar observa-se que a violação de seus direitos acontece desde a mais tenra idade.

Veja-se na tabela 1 abaixo:

TABELA 1- Faixa etária de criança e adolescente atendidos pelo Conselho Tutelar/Parnaíba-PI (2009-2015)

IDADE \ SEXO	ANO						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
MENINOS	1 a 15 anos	2 a 17 anos	1 a 15 anos	2 a 13 anos	1 a 16 anos	2 meses a 15 anos	1 a 16 anos
MENINAS	1 a 16 anos	1 a 15 anos	3 meses a 15 anos	1 a 17 anos	2 a 15 anos	3 meses a 14 anos	1 a 17 anos

Fonte: Elaborada pela autora com base em pesquisa no Conselho Tutelar de Parnaíba-PI.

Conforme a Tabela 1, pode-se perceber que a faixa etária mínima das crianças que sofreram violência de 2009, tanto do sexo masculino quanto feminino, foi de 01 (um) ano de idade, enquanto que a faixa etária máxima foi de 15 (quinze) para o sexo masculino e anos de 16 (dezesseis) para o sexo feminino. Então, não há diferença na idade mínima entre os sexos para ser vítima de violência, enquanto que na idade máxima temos uma diferença 01 (um) ano de idade. Já no ano de 2010, a menor idade também foi de uma criança de 01 (um) ano, mas se refere ao sexo feminino, enquanto do sexo masculino foi uma criança de 02 (dois). No caso da idade máxima, viu-se um caso de um adolescente de 17 (dezessete) e outro de uma menina de 15 (quinze).

Em 2011, no que diz respeito à idade mínima, ocorreu um caso de um bebê do sexo feminino de 03 (três) meses de idade que sofreu violência ou omissão, bem como outro caso do sexo masculino de 01 (um) ano de idade. No que toca à idade máxima, em 2013 ambos os sexos tiveram casos de violência contra adolescentes de 15 (quinze) anos. Ou seja, a idade mínima apresentou diferença, mas a máxima foi semelhante.

Em 2012, os meninos possuíram uma faixa etária mínima de 02 (dois) anos de idade, meninas de 01 (um) ano; por outro lado, a idade máxima daquele sexo foi 13 (treze) anos e 17 (dezessete) anos para meninas. Portanto, apenas na adolescência é que houve uma diferença maior, de quatro anos. Já no ano seguinte, 2013, a idade mínima da criança que sofreu algum tipo de violência e crueldade foi de 01 (um) ano para o sexo masculino, contra 2 (dois) anos de idade para o sexo feminino; quanto à idade máxima, foi de 16 (dezesseis) anos para meninos e 16 (dezesseis) para meninas, ou seja, exatamente igual.

Todavia, em 2014 apresentou crianças com idades mínimas de 2 (dois) meses e de 3 (três) meses para meninos e meninas, respectivamente e idades máximas para adolescentes de 14 (quatorze) e 15 (quinze) anos para os sexos masculino e feminino, respectivamente. Já o ano de 2015, último ano da presente pesquisa, exibiram as crianças com as mesmas idades mínimas de 01 (um) ano para ambos os sexos e as máximas de 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) para meninos e meninas, respectivamente.

Assim, percebe-se que as violações ocorreram logo nos primeiros meses de vida da criança, o que coloca um desafio para o Estado brasileiro, já que a lei que estabelece o ECA, dispõe sobre o amparo de criança e adolescente contra qualquer ato cruel ou vexatório.

Vale destacar as 05 (cinco) ações mais numerosas de atendimento de vítimas (criança e adolescente) da atuação do Conselho Tutelar de Parnaíba-PI durante o período de 2009 a 2015, que foram de forma decrescente. Veja na Tabela 2 abaixo:

TABELA 2 – As 5 denúncias mais recebidas pelo Conselho Tutelar

COLOCAÇÃO	OCORRÊNCIA	QUANTIDADE
Primeira	Negligência	868
Segunda	Agressão física	439
Terceira	Agressão psicológica	349
Quarta	Abuso sexual	190
Quinta	Maus-tratos	184

Fonte: Elaborada pela autora com base em pesquisa no Conselho Tutelar de Parnaíba-PI.

A presente pesquisa teve uma análise de abordagem qualitativa que foi realizada sobre a atuação do Conselho Tutelar de Parnaíba-PI, percebe-se na Tabela 02 as 05 (cinco) ocorrências mais numerosas de atendimento de vítimas (criança e adolescente) que foram: 1) negligência (868); 2) violência física (439); 3) psicológica (349); 4) abuso sexual (190); e 5) maus-tratos (184), resultados estes de acordo com os dados mencionados que vieram demonstrando crescimento nestes últimos 07 (sete) anos, período que compreende o presente estudo.

Depois de apresentadas as tabelas das faixas etárias da criança e do adolescente e das denúncias mais frequentes atendidas pelo Conselho Tutelar, é importante destacar que todas as ocorrências que chegaram ao Conselho Tutelar no período entre 2009 a 2015, bem como a suas quantidades, como também, informar que alguns tipos de casos chegavam com mais frequência no órgão apresentando um grau de maior complexidade, como podemos ver na tabela 3.

A referida Tabela 3 mostra, também, que as denúncias do ato infracional que apenas começavam a aparecer a partir de 2014 no Conselho Tutelar apresentando 16 (dezesesseis) casos e

no ano seguinte com 32 (trinta e dois) ocorrências, totalizando 48 (quarenta e oito). Dessa forma, percebe-se que as ações do Conselho Tutelar não se concentravam nos atos infracionais, mas sim nas violações contra os direitos da criança e do adolescente. Veja na tabela 3:

TABELA 3 - Tipos e quantidades de ocorrências do Conselho Tutelar

OCORRÊNCIAS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Abandono de incapaz	9	22	15	26	47	23	10	152
Abuso Sexual	11	10	28	26	26	47	42	190
Acordo	15	33	0	28	0	0	0	76
Agressão Física / Psicológica	56	33	0	31	0	0	0	120
Agressão Física	0	0	49	38	139	111	102	439
Agressão Psicológica	0	0	38	26	109	86	90	349
Ato Infracional	0	0	0	0	0	16	32	48
Constrangimento	7	6	5	6	4	10	4	42
Desentendimento Familiar	1	0	0	5	0	0	0	6
Encaminhamento para Programas Sociais	9	11	0	10	0	0	4	34
Encaminhamento para Matrícula Escolar	2	3	0	8	0	0	0	13
Encaminhamento para o CREAS	11	9	0	12	0	0	2	34
Espancamento	2	1	0	2	0	0	0	5
Estupro	1	10	3	5	9	4	7	39
Exploração Sexual	21	8	11	8	11	20	13	92
Fuga	4	4	9	10	9	8	7	51
Maus Tratos	25	22	31	26	43	25	12	184
Moradia Inadequada	0	4	0	0	0	0	0	4
Negligência	50	59	115	120	175	166	183	868
Omissão de Socorro	0	0	0	0	0	0	0	0
Rebeldia	20	28	7	16	11	11	8	101
Recambiamento	0	3	3	0	5	1	1	13
Reconhecimento de paternidade	2	2	0	3	1	0	0	8
Registro Civil	2	3	5	5	1	3	1	20
Situação de Risco / Vulnerabilidade Social	8	5	23	17	23	25	35	136
Sonegação de Incapaz	0	0	8	6	32	14	11	71
Termo de Responsabilidade	140	125	25	28	7	8	6	609
Termo de Advertência aos pais e terceiros	7	2	0	0	0	2	0	11
Trabalho Infantil	5	3	1	2	5	13	5	34
Vadiagem	0	0	4	5	1	0	0	10
Violência Doméstica e Sexual	0	1	0	0	0	1	0	2
Uso de drogas	1	0	0	1	0	1	0	3
Total	679	407	380	470	658	595	575	3.764

Fonte: Elaborada pela autora com base em pesquisa no Conselho Tutelar de Parnaíba-PI.

Como mostra a tabela 3, são cerca de 30 (trinta) tipos de diligências que o Conselho Tutelar tratava em suas dependências, sendo que haviam alguns casos de violações que apresentavam maior frequência, como são os casos de negligência, agressões físicas e psicológicas, abandono de incapaz e maus tratos, por exemplo. Contudo, como se observa também na tabela 3, a ocorrência de termo de responsabilidade como segundo atendimento

realizado no órgão local conta com 609 situações. Este número foi diminuindo no decorrer dos anos, chegando a 06 (seis) no ano de 2015. Este número de termos tratava de acordo entre Defensoria Pública e Conselho Tutelar na renovação de cadastro no Programa Bolsa Família. Os termos, em sua maioria, eram provas fornecidas pelo Conselho Tutelar de que adultos estavam com a guarda da criança e/ou adolescente para efeito de recebimento dos benefícios do programa social.

Assim, quando havia fiscalização do mencionado programa, e averiguava que a criança ou adolescente não estavam no poder do responsável, cobrava-se a responsabilidade do órgão em estudo. Porém, o Conselho também não tinha condições suficientes para tal investigação e não podiam realizar todas as visitas necessárias antes da entrega do termo. Assim, havia um procedimento que o responsável pela criança ou adolescente tinha que seguir. Primeiro, ir à delegacia de polícia registrar um boletim de ocorrência, provando que estava separado do seu cônjuge e cuidando sozinho do menor e, então, ir ao Conselho com o documento. Depois disso, podia receber o termo. Só então, podia entregar ao Programa Bolsa Família e continuar recebendo o benefício.

Por outro lado, diferente do referido termo, a negligência foi a ocorrência que mais cresceu nestes 07 (sete) anos, ou seja, foi a diligência que mais foi recebida e tratada pelos membros do Conselho. Dessa forma, no período de 2009 a 2012, houve uma dificuldade de avaliação dos casos, pois o órgão que trabalhava em parceria com o Conselho Tutelar, CREAS, às vezes, não tinha estrutura (como impressora e computador) para fazer os procedimentos necessários das ações.

Porém, nos anos seguintes (2013, 2014 e 2015), com o crescimento da rede de atendimento, foi possível o Conselho Tutelar obter mais apoio diante dos atendimentos das demandas que chegavam no referido órgão. Este retorno se deu de forma gradativa, mas mesmo assim o Conselho começou a se inteirar cada vez mais para que não ocorresse a revitimização da criança e do adolescente. O retorno mencionado foi chamado contra referência e foi considerado um desafio na referida rede, sendo exatamente um retorno em relação aos encaminhamentos ou até mesmo no próprio órgão para que conseguissem um retorno e a avaliação das ocorrências.

Logo, percebe-se, também, que o ato infracional começou a aparecer no ano de 2014, onde teve um número de casos apresentando um crescimento a cada ano. Em 2014 foram 16 ocorrências, e no ano seguinte, 2015, passou para 32 casos, o que demonstrou um aumento

relevante. Cumpre destacar que as ocorrências foram registradas em um livro de ocorrências, onde se registravam os nomes, idades e endereços de crianças e adolescentes. Trimestralmente foram feitos relatórios de acordo com os casos que deram entrada. Ou seja, foram realizados conforme padrão municipal, mostrando a quantidade de casos, os tipos e o meses em que aconteciam as diligências.

Portanto, apesar do Conselho Tutelar ter como objetivo zelar pelos direitos da criança e do adolescente, ele atende questões de atos infracionais no sentido de encaminhar os casos aos órgãos competentes acionando a delegacia de política que faz parte da rede de atendimento, como também o representante do Ministério e o Poder Judiciário, mas não se concentra nestes casos, e sim, em violações dos direitos nas quais as categorias sociais em questão são vítimas.

4.4.3 Dos casos de reincidência e das ações preventivas

Esta parte trata dos casos de reincidência das ações preventivas e denúncias mais frequentes. Vale destacar que em casos de reincidência – que ocorreram com bastante frequência em 2009 – a criança ou adolescente sofriam os maus-tratos, quando criança em 2015 e voltavam a sofrer com outra violação. Neste caso, a reincidência, às vezes, não ocorria com a mesma violação de direito, mas acompanhada de outro crime, como violação física. Dessa forma, era revisto o procedimento que foi efetuado anteriormente, acrescentando um novo método na tentativa de resolver a situação. Como as leis estão em constante mudança – obrigado o membro do Conselho a ter conhecimento das leis civis, penais, de execução – para, assim, encaminhar de imediato ao Ministério Público, órgão competente, a fim de que possa levar em frente o caso. Entretanto, nestes casos, primeiro era feita uma advertência verbal orientando e, em seguida, uma advertência ao agressor por escrito com base no ECA.

Logo, quando ocorria a reincidência, era necessário comunicar o Ministério Público, que atuasse notificando a família para comparecer no próprio órgão para que prestasse os esclarecimentos. Assim, a Promotoria solicitava a presença de um conselheiro, ficando o caso sob acompanhamento do CREAS, ou pelo CRAS. Logo, os procedimentos eram diferentes quando há reincidência.

Dos casos registrados no Conselho Tutelar, nem todos viraram processos judiciais, mas sim procedimentos administrativos. A título de esclarecimento, os processos judiciais são atos

praticados no exercício da ação jurisdicional, ou seja, na esfera do Poder Judiciário, com vínculos jurídicos entre os sujeitos de direito. (CINTRA; GRINOVER; DINARMARCO, 2006). Já os administrativos são um conjunto de medidas jurídicas relevantes para registrar os atos praticados pelo Estado com o intuito de conciliar ou resolver os interesses público ou privado. (GASPARINI, 2005)

A diligência somente virava inquérito policial se realmente necessitasse de encaminhamento para uma autoridade policial. Nestes casos, o delegado fazia as devidas investigações para saber se precisava abrir um inquérito. Mas, muitos dos casos que chegavam e ao Conselho Tutelar eram resolvidos lá mesmo. Sendo um órgão que toma medidas protetivas, ele consegue solucionar, algumas vezes, a situação na própria sede. Assim, muitos dos casos eram orientações, dependendo da demanda podia ser dirigida à Delegacia ou até mesmo à sede do representante do Ministério Público ou da Defensoria Pública. Há casos, por exemplo de guarda, que a pessoa tinha de procurar a Defensoria Pública, pois não era uma situação de competência do Conselho Tutelar.

Dessa forma, as denúncias de reincidência chegavam através do disque 100, familiares e vizinhos. Há casos que a própria mãe denunciava a filha por estar negligenciando sua neta, ou seja, a denúncia partia da avó, sendo uma denúncia familiar, embora a pessoa denunciante pedisse sigilo, para evitar maiores conflitos.

Como já foi ressaltado, o Conselho Tutelar trabalha com ações preventivas. Assim, realizava palestras em bairros e em escolas. Os convites dessas palestras eram feitos pelos colégios, através de ofícios com o intuito de informar sobre a atuação do citado órgão nos casos de violência contra as categorias referidas. Dessa forma, atualmente este órgão tem um projeto de informar a população sobre sua importância nas escolas, a fim de uma melhor interação com a comunidade. Campanhas estas contra o abuso sexual infantil (que ocorre 18 de maio anual).

Todavia, a realidade do Conselho Tutelar é marcada por muitas demandas, o que se torna complicado o acompanhamento dos casos e a realização das ações preventivas. A quantidade de denúncias que chegava todos os dias era grande. Assim, com apenas cinco conselheiros tutelares para atender a população de Parnaíba – chega a mais 145.000 (cento e quarenta e cinco mil) habitantes –, é um desafio que impõe muitas dificuldades.

Por fim, cabe apontar mais uma vez, que nos casos de reincidência o procedimento a ser adotado não será o mesmo, já que era preciso enviar para o representante do Ministério Público a

fim de que tomasse as providências cabíveis. Portanto, para evitar não somente a reincidência de ações de violação de direitos, o Conselho Tutelar procurava promover ações preventivas nas localidades e bairros de Parnaíba por meio de palestras e campanhas.

4.5 A atuação do Conselho Tutelar diante das denúncias de negligência

Nesta parte, é discutida a atuação do Conselho Tutelar diante das denúncias de negligências contra crianças e adolescentes. Em 2009 foram registradas cinquenta ocorrências de negligência, mas apenas 09 (nove) foram registradas em livro do Conselho Tutelar de Parnaíba. Observe o Quadro 1 abaixo, que descreve quem foram os agressores, as vítimas e como aconteciam o ato de violência.

QUADRO 1 – Formas de negligência em crianças atendidas no Conselho Tutelar em 2009

AGRESSORES DE NEGLIGÊNCIA	FORMAS DE NEGLIGÊNCIA	VÍTIMAS
1. Os pais	Deixar as crianças sozinhas para ir a uma festa.	Criança
2. A mãe	Deixar os filhos trancados em casa com fome e usava a pensão alimentícia para ir a uma festa.	Crianças
3. A mãe	Deixar a criança sozinha em casa, apesar de possuir problemas de saúde graves.	Criança
4. A mãe	Não cuidava da higiene da criança e a maltratava.	Criança
5. A mãe	Deixar a criança sozinha para ir a uma festa.	Criança
6. A mãe	Deixar a criança sozinha para ir a uma festa.	Criança
7. A mãe	Deixar as crianças com fome e levava-as para lugares impróprios.	Criança
8. A mãe	Deixar as crianças sozinhas em casa bem banhar e com fome.	Criança
9. A mãe	Deixar as crianças nos cuidados da avó que dizia que tem condições de cuidá-las.	Criança

Fonte: Elaborado pela autora com base em pesquisa no Conselho Tutelar de Parnaíba-PI.

Nos anos seguintes, que vão de 2010 a 2015, nenhuma ocorrência foi registrada com detalhes da negligência, motivo pelos quais não foram explicados e nem justificados no livro de ocorrência. Ou seja, somente o ano anterior, o de 2009, que foram registradas ocorrências de forma detalhada, como se viu acima.

Desta forma, nota-se que os casos de denúncias de negligências relatados no livro foram praticados pela mãe, que deixavam as crianças ao abandono. Assim, não há nenhum caso encontrado de adolescente vítima deste tipo de ocorrência. Logo, pode-se observar que todos os casos tiverem semelhanças, ou seja, as mães deixavam as crianças para frequentar lugares impróprios ou para se divertirem, abandonando-as sozinhas em sua residência.

Dessa maneira, é importante destacar o conceito de negligência no presente trabalho, conforme relato dos conselheiros entrevistados. Assim, negligência “é aquela coisa que deixo de fazer, que é direito da pessoa que eu tenho que fazer, ou seja, eu deixo de fazer, de cumprir”. (PARTICIPANTE 1) “é quando você coloca um descaso, ou seja, não cuida”. (PARTICIPANTE 2). Por sua vez, o ECA não estabelece a concepção de negligência em seus ditames legais. Uma definição dos termos é encontrada no Direito Penal Brasileiro como sendo uma das modalidades de culpa. Assim, seu conceito é relevante para esclarecer e entender o presente estudo.

Dessa forma, a negligência é uma das modalidades de culpa determinada no Código Penal Brasileiro que diz respeito à omissão. Ou seja, ocorre quando alguém deixa de fazer algo que deveria ou deixa de tomar cuidados em defesa da criança e do adolescente, abstendo-se de uma conduta que deveria praticar. Portanto, a negligente é o indivíduo – pai, mãe ou responsável – ter atitude indolente na condição de protetor de criança ou adolescente. Desse modo, negligência “ é um deixar de fazer aquilo que a diligência normal impunha” (GRECO, 2010, p. 197).

Convém destacar ainda que este tipo violação, sempre denunciado, aconteceu mais com criança, por ser mais frágil. Já o adolescente sabia sobressair em muitas situações, o que não o isentava de ser uma vítima de negligência. Contudo, a criança era mais vulnerável e na defesa de seus direitos do que o adolescente por ser mais dependente dos pais ou responsável.

Desse modo, as denúncias chegavam através do disque 100 da Secretaria de Direitos Humanos, pessoalmente, vizinhos, pelos próprios familiares, pela escola, por agente de saúde da rede de atendimento (CREAS, CRAS, delegacias, etc.) e por denúncia anônima por telefone. Houve casos de reincidências das denúncias de negligência que não havia nem sido arquivado a denúncia anterior por parte dos conselheiros. Diante disso, era preciso tomar a atitude mais severa, que consistia em acionar o Ministério Público para tomar as providências cabíveis, bem como dar início a um processo judicial.

Cabe apontar ainda que, nos casos de negligências, os procedimentos consistiam, primeiramente, em realizar uma conversa, orientação, advertência a todos os envolvidos – pai, mãe ou responsável. Posteriormente, era feito um termo de advertência com as assinaturas desses envolvidos. Ocorrendo a reincidência, era acionado o Ministério Público para aplicar outras medidas, como se observa no depoimento abaixo:

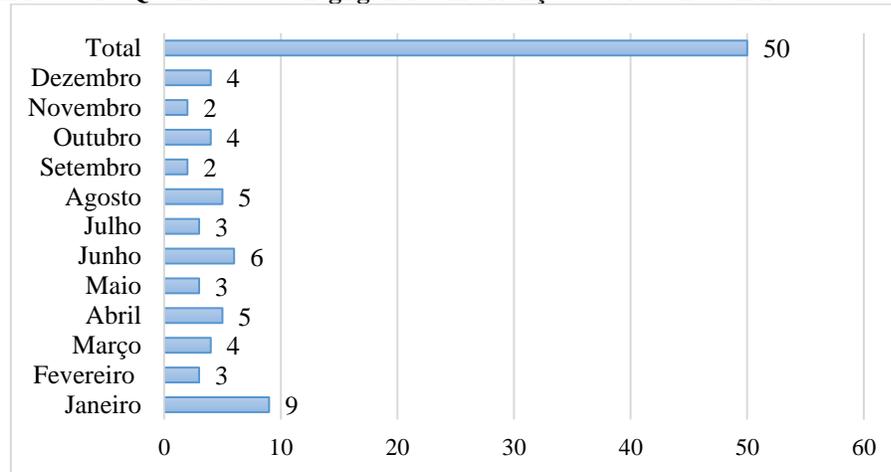
Acionar o Ministério Público, a gente sempre faz isso, que é quem vai, de certa forma, orientar e auxiliar nessa mudança, muitas das vezes, dessa criança ou da responsabilidade desse pai para um avô ou para um tio. Porque o Conselho Tutelar mesmo tendo autonomia para fazê-lo, ele comunica em um prazo de 24 horas o Ministério Público quando isso representar o superior interesse da criança, então o conselho pode retirá-lo da família, mas precisa sim do aval do Ministério Público e de uma ação mesmo de destituição do poder familiar. Então, nós precisamos estar sempre caminhando em parceria com o Ministério Público, com os órgãos de garantia de direitos. (PARTICIPANTE 3)

Como pode ser observado no depoimento, quando ocorre uma reincidência logo encaminhada à autoridade competente, que era Ministério Público, para que outras medidas fossem tomadas com o objetivo de resolver a situação envolvendo criança e adolescente. É importante destacar ainda que nem todos os casos de negligência se tornaram processos judiciais, mas todos viraram procedimentos administrativos no Conselho Tutelar. Isso porque para virar processo judicial o representante do Ministério Público era acionado e a partir disso, era feito um Termo de Ajusto de Conduta (TAC).

Por sua vez, o referido termo, muitas vezes desobedecido, causando aos pais ou responsáveis a perda da guarda da criança e adolescente ou até mesmo a determinação da destituição do poder familiar. Todavia, quando a família obedece às orientações Conselho Tutelar, a situação era resolvida no próprio órgão, por exemplo, por meio de uma advertência.

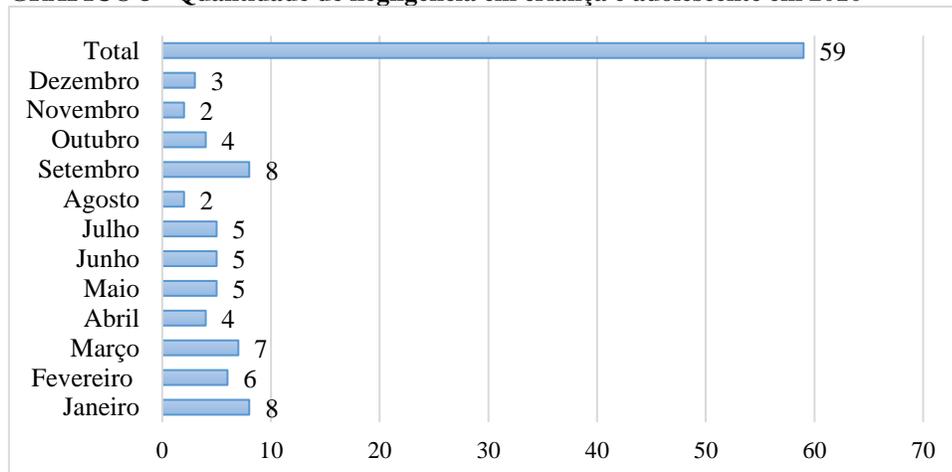
4.5.1 Gráficos do número de casos de negligência no período de 2009 a 2015

Os gráficos a seguir ajudam a um melhor entendimento do estudo e foram feitos da seguinte forma: a leitura da faixa azul se dará da esquerda para a direita, indicando o total de ocorrências, sendo que a quantidade é vista na parte inferior do gráfico. Veja o Gráfico 2:

GRÁFICO 02 - Quantidade de negligência em criança e adolescente em 2009

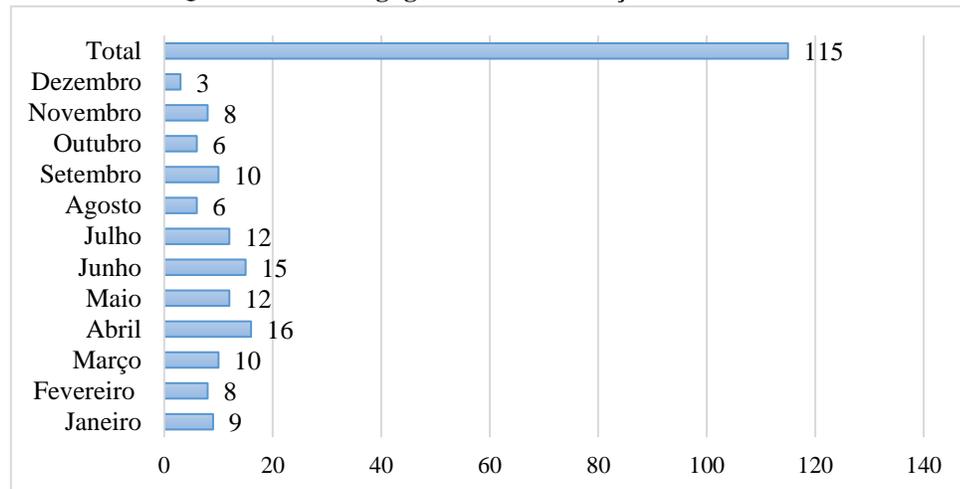
Fonte: Elaborado pela autora com base em pesquisa no Conselho Tutelar de Parnaíba-PI.

No Gráfico 2, percebe-se que em 2009 houve cinquenta denúncias de negligência no Conselho Tutelar, sendo que o mês que mais houve ocorrências foi janeiro, com 09 (nove); e os meses que se destacaram com menos atendimentos foram setembro e novembro, com cada um 02 (dois) casos. Veja o Gráfico 3:

GRÁFICO 3 - Quantidade de negligência em criança e adolescente em 2010

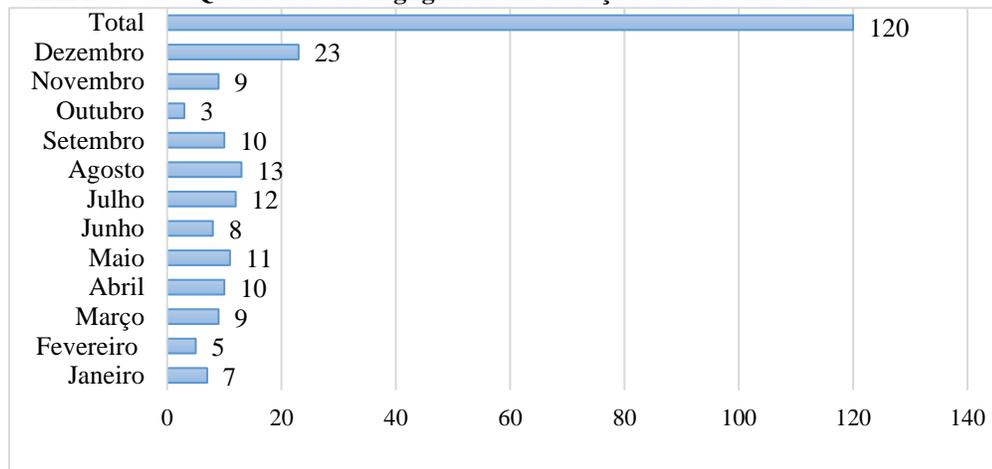
Fonte: Elaborado pela autora com base em pesquisa no Conselho Tutelar de Parnaíba-PI.

Por sua vez, no ano de 2010 as ocorrências continuaram crescendo, totalizando 59 (cinquenta e nove); dessa vez, o mês de setembro se mostrou com mais denúncias, com 08 (oito), o mesmo aconteceu em janeiro, mais uma vez. E os meses que se destacaram com menos atendimentos foram agosto e novembro, com cada um 02 (dois) casos. Veja o Gráfico 4:

GRÁFICO 4 - Quantidade de negligência em de criança e adolescente 2011

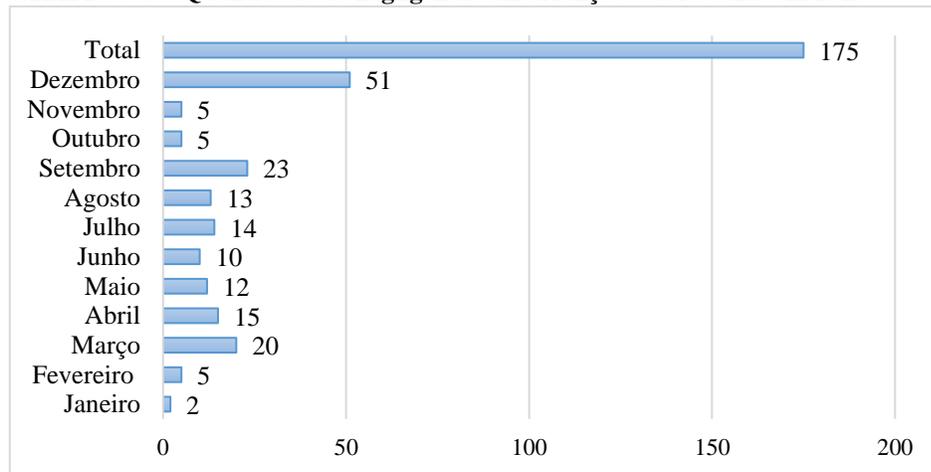
Fonte: Elaborado pela autora com base em pesquisa no Conselho Tutelar de Parnaíba-PI.

Já no ano de 2011, as diligências não pararam de crescer, chegando a 115; uma diferença de 56 casos em relação ao ano anterior; por sua vez, os meses de abril e dezembro apresentaram 16 (dezesseis) e 03 (três), respectivamente. Veja o Gráfico 5:

GRÁFICO 05 – Quantidade de negligência em criança e adolescente 2012

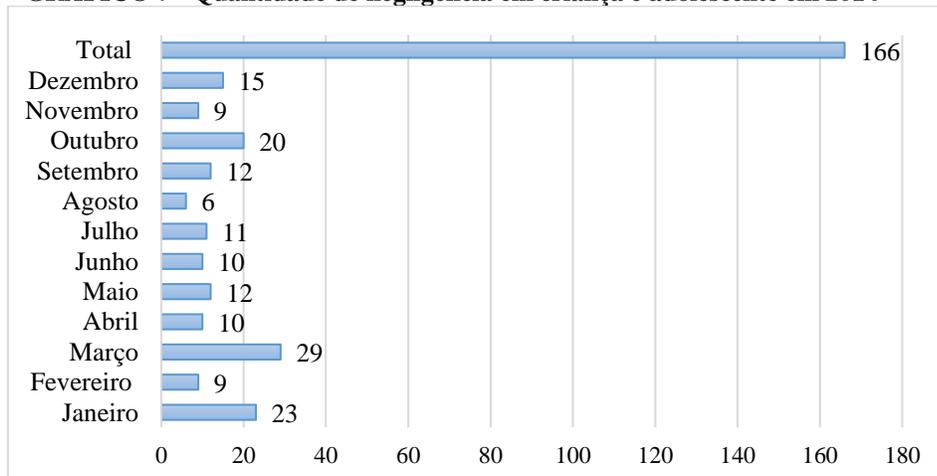
Fonte: Elaborado pela autora com base em pesquisa no Conselho Tutelar de Parnaíba-PI.

O Gráfico 5 mostra que os atendimentos no ano de 2012 teve um acréscimo de 05 (cinco) casos de diligências, onde o destaque foi para mês de dezembro, com 23 casos e menor em outubro, com 03 (três) ocorrências. Veja o Gráfico 6:

GRÁFICO 6 – Quantidade de negligência em criança e adolescente em 2013

Fonte: Elaborado pela autora com base em pesquisa no Conselho Tutelar de Parnaíba-PI

Quanto ao ano de 2013, a diferença aumentou para 55 denúncias de negligência; por outro lado, mais uma vez, o mês que demonstrou maior elevação no número de ocorrências foi dezembro, com 23 casos; já com a quantidade menor foi encontrada em outubro, com 03 (três) casos. Veja o Gráfico 7:

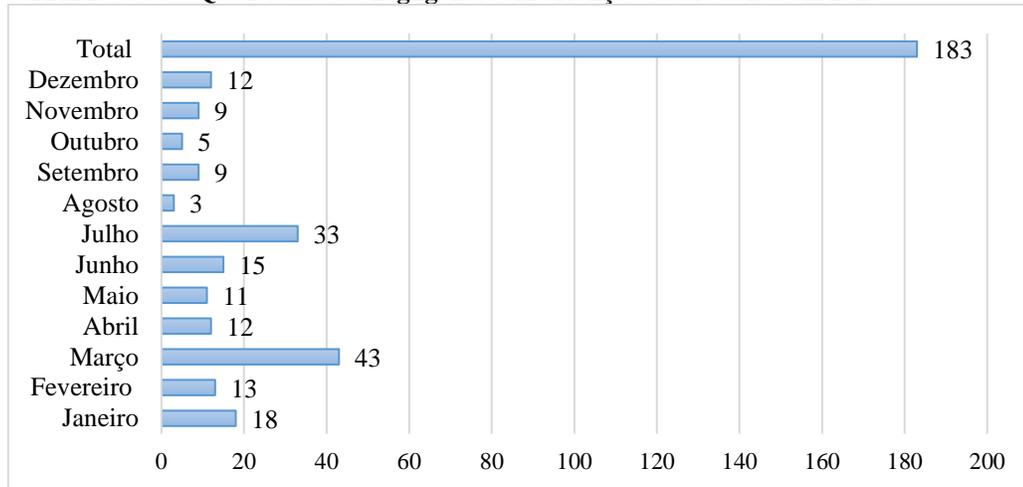
GRÁFICO 7 - Quantidade de negligência em criança e adolescente em 2014

Fonte: Elaborado pela autora com base em pesquisa no Conselho Tutelar de Parnaíba-PI

No ano de 2014, as ocorrências diminuíram, apresentando 09 (nove) casos; este foi o único ano em que apresentou como uma queda nas ocorrências, apesar de não ter sido tão elevada a diferença em relação ao ano anterior; o mais importante é que houve a redução. Neste ano, quantidade de denúncias foi de 166 do tipo de denúncia citada, sendo que março e agosto

apresentaram 29 (vinte e nove) e 6 (seis), como máximo e mínimo, respectivamente. Veja o Gráfico 8:

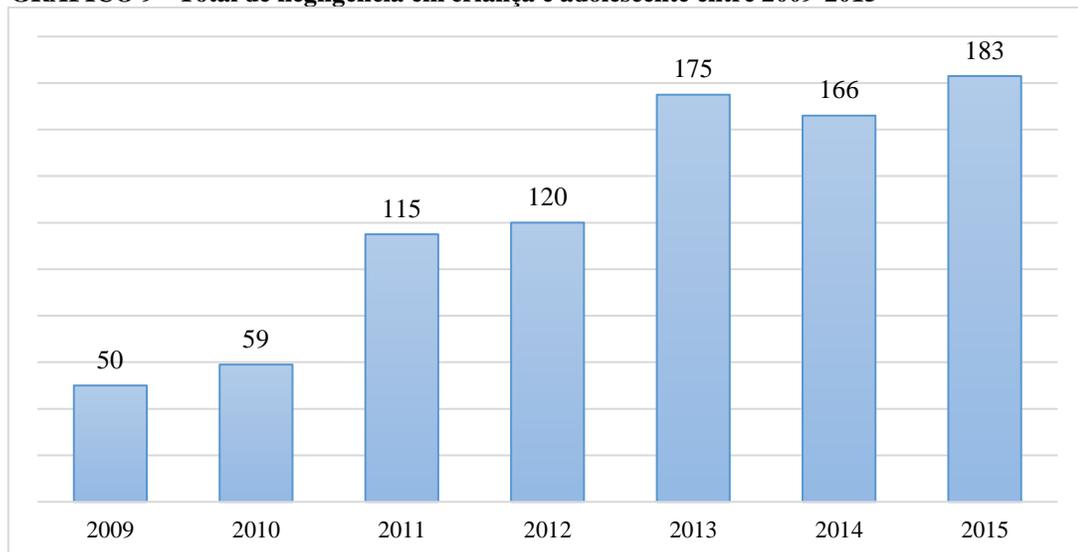
GRÁFICO 08 – Quantidade de negligência em criança e adolescente em 2015



Fonte: Elaborado pela autora com base em pesquisa no Conselho Tutelar de Parnaíba-PI

Por fim, no ano de 2015, o último ano da presente pesquisa, houve 183 ocorrências de negligência contra crianças e adolescentes, um crescimento de 17 (dezessete) denúncias em relação ao ano de 2014; em 2015 o mês de mais incidência de casos foi março com 43; o de menos foi agosto, com 03 (três), numa diferença espantosa. Veja o Gráfico 9:

GRÁFICO 9 - Total de negligência em criança e adolescente entre 2009-2015



Fonte: Elaborado pela autora com base em pesquisa no Conselho Tutelar de Parnaíba-PI

Para finalizar, os gráficos contendo as ocorrências de negligência mostram que entre 2009 e 2015 assiste-se ao aumento crescente de casos deste tipo de ocorrência, sendo que neste período apenas no ano de 2014 houve uma redução do nível de atendimentos pelo Conselho Tutelar. É importante não esquecer que este crescimento é preocupante, pois revela o que está acontecendo nos lares das famílias parnaibanas.

Em linhas anteriores, já foram explicadas o conceito de negligência como uma modalidade de culpa definida pelo Código Penal Brasileiro-CPB e estava acontecendo dentro da comunidade familiar, exigindo resposta do poder público. Nesse sentido, a avaliação dos conselheiros sobre casos de negligência é que esta precisa ser enfrentada com responsabilidade, dedicação e respeito à criança e ao adolescente. Assim, segundo os conselheiros, como vem exercendo suas funções com base no ECA e em cooperação com a rede de atendimento, eles relataram que se esforçaram para ajudar a assegurar os direitos da criança e do adolescente que se encontravam em situação de vitimização.

Dessa forma, pode-se mencionar que o Conselho Tutelar atuou frente às denúncias de violações dos direitos da criança e do adolescente, na medida em que ao receber a denúncia foi desencadeado o conjunto de ações que vai desde o protocolo e a verificação da denúncia, a reunião do colegiado, chamamento dos pais e/ou responsáveis para esclarecimento da denúncia e assinatura de um termo de advertência. Ressalta-se em caso de reincidência que o referido Conselho acionava a rede de atendimento por meio do representante do Ministério Público.

De acordo com os dados coletados verificou-se que as 05 (cinco) ocorrências mais registradas em ordem decrescente foram: 1º Negligência (868); 2º Agressão física (439); 3º Agressão psicológica (349); 4º Abuso sexual (190); e 5º Maus-tratos (184).

Como pode ser observado, o tipo de ocorrência que teve o maior foco de denúncias foram os casos de negligência com 868 casos no período entre 2009 a 2015, de acordo com os gráficos já apresentados. Ressaltando ainda que os nove casos de negligência relatados no citado órgão no ano de 2009, de acordo com os dados mencionados no quadro 1, teve como agressora a mãe, o que não se pode afirmar nos anos posteriores, pois, de fato, não foram encontrados registros detalhados no livro de ocorrência como ocorreu no ano de 2009. Isso sinaliza uma atitude de negligência na organização do sistema de informações fundamentais para a sua atuação organizacional, com vistas à construção de um banco de dados que venha a apoiar suas ações para fins de conhecimento, discussão, implementação e avaliação.

Portanto, através da atuação do Conselho Tutelar, diante dos atendimentos para meninos e meninas (criança e adolescente), percebeu-se, por meio dos dados, que não houve uma diferença significativa em relação às violações dos direitos entre os sexos masculino e feminino na medida em que, o sexo masculino apresentou 1.889 (50,1%) casos e sexo feminino 1.875 (49,9 %) casos. Assim, as violações ocorreram em uma proporção quase igual entre os dois sexos. Portanto, nota-se que a partir desta realidade a violência aos direitos da criança e do adolescente acontece de maneira quase indistinta em relação aos sexos, ou seja, ambos estão suscetíveis ao desamparo e a desproteção social o que exige a ação do Estado a partir da política de proteção social perpetrada pelo Conselho Tutelar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou a atuação do Conselho Tutelar de Parnaíba-PI frente às denúncias de violações contra os direitos da criança e do adolescente no período entre 2009 a 2015. Por meio de análise documental – como leis, atas, notificações e outros – e entrevistas semiestruturadas, pôde-se conhecer as ações, a rede de atendimento e os encaminhamentos efetuados para resolver situações que envolveram a criança e o adolescente vítimas de violação de seus direitos.

A presente pesquisa realizou uma análise qualitativa sobre a atuação do Conselho Tutelar de Parnaíba-PI, que teve como as 05 (cinco) ações mais registradas: 1) negligência (868); 2) violência física (439); 3) psicológica (349); 4) abuso sexual (190); e 5) maus-tratos (184), resultados estes, de acordo com os dados já apresentados, demonstraram crescimento nestes últimos 07 (sete) anos, período que compreendeu o presente estudo.

Por outro lado, dos cerca de 30 (trinta) tipos de ocorrências registradas pelo Conselho Tutelar sobre violações, as 10 (dez) mais frequentes, em ordem decrescente foram: 1) Negligência (868); 2) Termo de Responsabilidade (609); 3) Agressão Física (439); 4) Agressão Psicológica (349); 5) Abuso Sexual (190); 6) Maus-Tratos (184); 7) Abandono de incapaz (152); 8) Situação de Risco/Vulnerabilidade Social (136); 9) Exploração Sexual (92); e 10) Ato Infracional (48).

Vale destacar que apesar do Termo de Responsabilidade, com 609 ocorrências durante o período de 2009 a 2015 aparecer entre os tipos de ocorrência mais frequente ao atendimento do referido Conselho, não foi considerado uma violação aos direitos da criança e do adolescente, pois este termo funcionava como medida protetiva, em que os pais e/ou responsáveis eram chamados para comparecer neste Conselho para serem orientados a acompanhar a criança e/ou o adolescente nos encaminhamentos do referido órgão local aos programas sociais, CREAS e CRAS.

Portanto, como foi visto, as violações que se apresentaram com maior frequência foram os casos de negligência, agressões físicas e psicológicas, abuso sexual e maus-tratos.

O mais impressionante é que os casos de negligência, bem como outros casos de violações graves, as denúncias revelaram que são praticadas pelos pais e familiares. No caso de negligência, as denúncias relatadas foram praticadas pelos pais e responsáveis. Ressalte-se, que

de acordo com os relatos dos ex-conselheiros e conselheiras através de entrevistas, os motivos de denúncias de negligência foram vários, entre os quais destacam-se, deixar de matricular a criança, de buscar na escola, de cuidar da alimentação, da higiene ou ainda quando os pais ou responsáveis deixavam as crianças em casa e iam para as festas. Conforme ainda, os relatos desses ex-conselheiros e conselheiras, mostraram que a maior vítima dos casos de negligência que chegavam ao Conselho Tutelar foi a criança.

Então, a maior parte das denúncias tratava, de fato, de violações contra os direitos da criança e do adolescente praticadas por adultos – pais e/ou responsáveis – e não de atos infracionais, como se pode visualizar nos dados das ocorrências mencionados. Desse modo, a hipótese da presente pesquisa não se confirmou, haja vista que a atuação do Conselho Tutelar de Parnaíba-PI não se concentrou nas ações de caráter infracional, pois, a maior parte das ações do referido órgão estiveram direcionadas no que tange às violações contra os direitos da criança e do adolescente, particularmente, os casos de negligência, como demonstram os dados já apresentados.

Vale destacar que o ECA este ano de 2016 fez 26 (vinte e seis) anos de vigência. O que se pode perceber é que as situações de criança e adolescente em Parnaíba ainda preocupa ao relevar uma infância e adolescência desassistida pelo poder público devido ao alto número de atendimentos de violações aos direitos da criança e do adolescente, especialmente, nos casos de negligência como se pode ver no mapa representado por tabelas, gráficos e quadro que demonstraram números elevados de ocorrências de negligência no referido município.

A pesquisa mostrou que os casos de negligência afetaram as crianças retratando, assim, uma infância desassistida não somente pela família, por exemplo, quando os pais ou o responsável abandona-a em casa, mas também pelo Estado quando não há políticas públicas efetivas que pudessem garantir os direitos sociais básicos para esta categoria no sentido de assegurar uma vida digna. E pela sociedade também, no momento em que não assumiu este problema como seu e pouco se envolveu para ajudar os órgãos públicos denunciando sobre violência ou qualquer ato que viole o direito desta categoria social.

Assim, pode-se inferir que essa negligência foi resultado de outras negligências anteriores, como a omissão do Estado em garantir direitos à criança e ao adolescente, como por exemplo, ausência de creche, escola, espaço de lazer e sociabilidade, moradia digna para o grupo familiar, emprego para os pais ou responsáveis, dentre outras. Neste raciocínio, é possível afirmar

que a situação final de negligência proveu de um conjunto de violações que não estava circunscrito ao ambiente familiar, mas incluiu o Estado e a sociedade.

No que tange a proteção dos direitos da criança e do adolescente, o Conselho Tutelar é um órgão municipal reconhecido pela sociedade que atua em articulação com uma rede de atendimento para zelar pelos direitos da criança e do adolescente e não como órgão executor. Ele é destinado a atender todas as classes sociais, porém a presente pesquisa mostra que a demanda vem da população mais pobre. Assim, retrata que esta classe da população pobre possuiu uma infância desassistida pela família, pela sociedade e pelo Estado, como foi dito anteriormente.

Ressalta-se que os desafios enfrentados pelo Conselho Tutelar para desempenhar suas atribuições foram enormes. No ano de 2009, início deste estudo, quando o órgão estava se instalando, a política de atendimento à criança e ao adolescente no município ainda era muito precária. Por outro lado, basta lembrar que entre 2009 a 2012, houve a falta de transporte para o descolamento e verificação de denúncias, uma frágil estrutura institucional e operacional. Assim, diante da quantidade crescente de ocorrências, os conselheiros se colocavam em um dilema sobre como se deslocar de forma ágil e eficiente para verificar as ocorrências, sem contar que não havia uma quantidade suficiente de pessoas para proceder a divisão de tarefas entre ir atender aos chamados e proceder às reuniões na sede.

Portanto, avanços foram sendo conquistados ao longo dos anos, quando a partir de 2013 já havia algumas melhorias na política social de assistencial do município de Parnaíba-PI. Por outro lado, embora ainda existissem muitas carências, um dos avanços importantes da política de Assistência Social na cidade foi representado pelos programas como o CRAS e o CREAS, cuja articulação com o Conselho Tutelar teve, no seu limite viabilizado a proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes contra violências de toda natureza. Assim sendo, analisando a atuação do Conselho Tutelar de Parnaíba-PI, conclui-se que este, no período entre 2009 a 2015, apesar dos limites e desafios, desempenhou suas atribuições, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente no zelo pelos direitos da criança e do adolescente.

É importante destacar que, a dificuldade encontrada pela pesquisadora na realização da presente pesquisa devido à falta de documentos, sistematização de dados, regularidade na homogeneização na atualização de informações, dificultou a coleta de dados. Reconhecendo a importância do Conselho Tutelar e a realidade encontrada pela pesquisadora advoga-se uma atenção necessária capaz de garantir um apoio institucional de forma técnica e administrativa ao

referido órgão municipal, bem como viabilizar condições efetivas de documentação no seu modo operacional através de um banco de dados organizado e atualizado capaz de ser fonte de pesquisa para outros pesquisadores que tenham interesse em estudar a política de proteção à criança e ao adolescente.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

ANUNCIACÃO, Daniela Andrade de. Aspectos gerais sobre “proteção social” e políticas sociais no capitalismo: das origens às tendências atuais. In: OLIVEIRA, Mara de; BERGUE, Sandro Trescastro. **Políticas públicas: definições, interlocuções e experiências**. Caxias do Sul – RS: Educs, 2012.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais no Brasil: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006 (Biblioteca básica de serviço social; v.2).

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretarias de Edições Técnicas, 2009.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. 7 ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretarias de Edições Técnicas, 2009.

_____. Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8242.htm>. Acesso em: 10 mai. 2016.

_____. Lei nº 8.743, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 10 mai. 2016.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: Hochman, Gilberto, Arretche, Marta e Marques, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil** – Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

CARDOSO JR, J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2008.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, Jean; DEULAURIERS, Jean-Pierre et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

CINTRA, Antônio Carlos; GRINOVER, Ana Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Viabilizando a participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: Arretche, M. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, pp. 125-143.

COSTA, Liana Fortunato; PENSO, Maria Aparecida; GANDOLFO, Maria Inês. **Abordagem à família no contexto do Conselho Tutelar**. São Paulo: Agora, 2014.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michele. O delineamento de pesquisa qualitativa. In: POUPART, Jean DEULAURIERS, Jean-Pierre et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

ESPING-ANDERSON, G. **As três economias políticas do Welfare State**. São Paulo. Revista Lula Nova, N° 24, 1991.

FALEIROS, V. P. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño, 1995. p. 49-98.

_____. Política para a infância e adolescência e desenvolvimento. In. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2005.

FRANÇA, R. M. S. **Os direitos humanos de crianças e adolescentes no centro de referência especializado da assistência social em Teresina: limites e possibilidades.** Dissertação de Mestrado em Ciência Política - Universidade Federal do Piauí, 2011.

_____; FERREIRA, M. D M. **Os direitos humanos de crianças e adolescentes no Centro de Referência Especializado da Assistência Social.** Emancipação, Ponta Grossa, p. 267-279, 2013.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: Bauer, Martin W.; Gaskell, George. **Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático.** Tradução de Pedrinho A. Guareschi. – 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo.** 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRAY, David E. **Métodos de pesquisa: pesquisa no mundo real.** 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal: Parte Geral.** 12. ed. Volume I, Niterói-RJ: Impetus, 2010.

HOWLETT, Michel; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integrada.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IAMAMOTO, M. V. O trabalho do assistente social frente às mudanças do padrão de acumulação e de regulação social. In: **Capacitação em serviço social e política social. Crise contemporânea, questão social e serviço social.** Brasília, DF: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, módulo 1, p.111-28, 2000.

JOVCHELOVITCH, M. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. In: **Políticas públicas de proteção a integral à criança e adolescentes.** Caderno Prefeito Amigo da Criança. Fundação Abrinq, 1999.

KAMINSKI, André Karst. **O Conselho Tutelar, a criança e o ato infracional: proteção ou punição?**. Canoas: Ulbra, 2002.

LAURELL, A. C. (Org). Avancando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 2.ed. São Paulo, SP: Cortez, p.151-78, 1997.

MARSHALL, T. S. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELO, Marcus André. **Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório** – Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002.

MESA-LAGO, Carmelo; MÜLLER, Katherina. Política e reforma da previdência na América Latina. In. Coelho, Vera Schattan P. **A reforma da previdência social na América Latina** - Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

NAHRA, Clícia Maria Leite; BRAGAGLIA, Mônica. **Conselho Tutelar: gênese, dinâmica e tendências**. Canoas: Ulbra, 2002.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. Transformações societárias e serviço social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 17, n.50, p.87-132, abr. 1996.

PARNAÍBA. Lei nº 069, de 25 de maio de 2015. Lei Complementar da Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente.

_____. Lei n. 1.473, de 12 de janeiro de 1995. Lei Municipal da Criação dos Conselhos Tutelares dos Direitos da Criança e do Adolescente no Município de Parnaíba.

_____. Lei nº 1.316, de 13 de dezembro de 1990. Lei Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

_____. Lei nº 1.523, de 12 de setembro de 1996. Lei Municipal da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente.

PASTORINE, A.; GALIZIA, Silvia. Principais características da redefinição da proteção social no Brasil. In: PASTORINI, A. e OUTROS (org.). **Estado e cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2012.

PEREIRA, José Matias. **Curso de planejamento governamental: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais**. São Paulo: Atlas, 2012.

PEREIRA, P. A. P. A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais. In: **Capacitação em serviço social e política social. Crise contemporânea, questão social e serviço social**. Brasília, DF: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, módulo 1, p.45-58, 2000.

PEREZ, J. R.; PASSONE, E. F. **Políticas sociais de atendimento às crianças e adolescentes no Brasil**. Cadernos de Pesquisa, v.40, n.140, p. 649-673, maio/ago. 2010.

PIANA, MC. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 233 p. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 22. abr. 2016.

PILOTTI, F; RIZZINI, I. Crise e perspectivas da assistência à infância na América Latina. In: PILOTTI, F; RIZZINI, I. (Org.). **A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, 1995. p.12-45.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social-semocracia**. São Paulo: ed. Schwarcz Ltda, 1989.

RAMOS, A. R. **A política estadual dos direitos da criança e do adolescente no Piauí pós 1988: obstáculos, avanços e desafios**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política - Universidade Federal do Piauí, 2012.

RIZZINI, I.; NAIFF, L. A. M.; BAPTISTA R. (Coord.). **Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil**. São Paulo: Cortez; Brasília: Unicef; Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2006.

ROMANELLI, O. **História da educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1991.

SCHWARTZMAN, S. Brasil: a agenda social. In: Bethel, Lislie. **Brasil: fardo do passado, promessa do futuro**. Rio de Janeiro: Editora, Civilização Brasileira, 2002.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage learning, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001.

_____.; LIMA, V. F. S. A. (coord.). **Avaliando o bolsa família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Construindo uma proposta metodológica participativa para desenvolvimento da pesquisa avaliativa: uma contribuição da teoria crítica para a prática do Serviço Social**. Textos & Contextos. Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 222 - 233, ago./dez. 2012.

SILVA, M. M. V. A. Capitalismo e políticas sociais: o dilema da autonomia dos cidadãos e da defesa da universalidade dos direitos sociais. In. PASTORINI, A. e OUTROS (org.). **Estado e cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2012.

SIMIONATTO, Ivete; COSTA, Carolina Rodrigues. Estado, luta de classes e política social. In: OLIVEIRA, Mara de; BERGUE, Sandro Trescastro. **Políticas públicas: definições, interlocuções e experiências**. Caxias do Sul – RS: Educ, 2012.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em políticas Públicas. In: Hochman, Gilberto; Arretche, Marta; Marques, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. 20. ed. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2007.

SOUZA, D. B.; FARIA, L C. M. **Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96**. Ensaio: avaliação de políticas públicas de Educação. Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004.

VIANNA, M. L. T. W. **A nova política social do Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica?**. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/14309.pdf>>. Acesso em: 10. mai. 2016.

VIEIRA, E. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel 1951-1978**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 1995.

APÊNDICE A

TERMO DE CONSENTIMENTO DE PESQUISA ACADÊMICA DE DISSERTAÇÃO

Estou convidando o (a) senhor (a) a participar, como voluntário, em uma pesquisa acadêmica do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí – UFPI, Teresina – PI, como uma das etapas para obtenção do grau de mestre, no curso de Ciência Política, da aluna em referência.

Após ser esclarecida (a) sobre as informações a seguir, no caso de aceitar a fazer parte do estudo, assine no final deste documento, que está em duas vias.

Título do projeto: A atuação do Conselho Tutelar na Política de Proteção à Criança e ao Adolescente de Parnaíba-Piauí

Pesquisadora responsável: Etasmda Maria Dias Araújo

Telefone para contato: (86) 9-9492-6151

Orientadora: Profa. Dra. Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine

Coordenador do Programa: Prof. Dr. Vitor Eduardo de Sandes Freitas

O objetivo desta pesquisa é analisar a ação do Conselho Tutelar de Parnaíba frente às denúncias contra a criança e o adolescente com base no Estatuto da Criança e do Adolescente no período de 2009 a 2015. Portanto, sua participação consiste em responder uma entrevista que será gravada e aplicada pela própria acadêmica e que servirá de base ao trabalho de conclusão de curso supracitado. Não haverá qualquer prejuízo ou constrangimento para o (a) senhor (a). As informações obtidas através da coleta de dados serão utilizadas para alcançar o objetivo acima proposto, bem como para a composição do relatório de pesquisa, resguardando sempre sua identidade.

Como dito este **Termo de consentimento** é feito em duas vias, sendo que uma das vias ficará em poder do pesquisador e a outra com o (a) senhor (a).

TERMO DE CONSENTIMENTO

Eu, _____,
 RG nº _____, abaixo assinado, concordo em participar do estudo como sujeito. Ainda, esclareço que fui devidamente informado (a) e esclarecido (a) pela

aluna sobre a pesquisa e, os procedimentos nela envolvidos, bem como os benefícios decorrentes da minha participação. Foi me garantido que posso retirar a qualquer momento.

Parnaíba (PI), _____ de _____ de _____.

ROTEIRO DAS ENTREVISTAS COM OS EX-CONSELHEIROS E AS CONSELHEIRAS

1º Momento: Dados pessoais

Sexo: _____ Idade _____
 Estado Civil _____ Grau de instrução _____
 Profissão _____

2º Momento: Atuação como o (a) conselheiro (a)

1. Você foi/é conselheiro a partir de quando?
2. Por que você se candidatou a conselheiro (a)?
3. Você já assumiu a função de coordenador (a) do conselho?
4. Como é/era o procedimento da eleição para ser conselheiro (a)?
5. Como é/era o procedimento da eleição para ser coordenador (a)?
6. Como é/era o dia a dia no Conselho Tutelar?
7. A estrutura do Conselho Tutelar supre as necessidades do conselheiro (a) na resolução das demandas?
8. Alguma vez a sede do Conselho Tutelar precisou mudar de lugar? Se sim, quantas vezes por ano? Por que?
9. A sua visão antes de ser conselheiro (a) é a mesma como conselheiro (a) em relação à atuação do órgão? Por quê?
10. O que representa o Conselho Tutelar para você?

3º Momento: Atuação do Conselho Tutelar frente às denúncias

1. Como chegam/vam as denúncias?
2. Como é/era feito o trabalho ao receberem as denúncias?
3. Como são/eram apurados os procedimentos iniciais das ações das denúncias?
4. Os procedimentos são/eram iguais em todos os casos?
5. Há um acompanhamento do Conselho Tutelar na tramitação dos casos?
6. Como é/era feito o acompanhamento?
7. Qual a forma de transporte utilizado para proceder as ações?

8. Há um retorno para o Conselho Tutelar da avaliação dos casos?
9. Vocês têm relatórios que registram as ocorrências do dia a dia no Conselho Tutelar?
10. Se existem relatórios, estes são feitos pelos conselheiros ou existe um padrão nacional ou estadual?
11. Caso tenha denúncia sobre a mesma causa com as mesmas crianças ou adolescentes, quais as providências do Conselho Tutelar? O Conselho atua da mesma maneira ou modifica suas atitudes/procedimentos?
12. Dos casos relatados no livro de protocolo todos viram processo ou não? Porque?
13. E essas denúncias dos casos repetidos são realizadas por quem?
14. Vocês trabalham com ações preventivas?
15. Se sim, quais são? Se não, por que?
16. Cite as três denúncias que mais ocorrem no Conselho Tutelar em ordem decrescente?
17. Nos casos de negligência, quais os motivos da ocorrência?
18. O que significa negligência?
19. Os casos de negligência acontecem mais em adolescentes ou em crianças?
20. De que forma chegam as denúncias de negligência?
21. Teve casos recorrentes nas denúncias de negligência? Se sim, qual o procedimento a ser/era feito?
22. Toda denúncia de negligência vira/virava processo judicial? Porque?
23. Qual a sua avaliação quanto à atuação do Conselho Tutelar referente aos casos de negligência?