



**FACULDADE FARIAS BRITO**

**CURSO DE DIREITO**

**O SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS DE CRIANÇAS E  
ADOLESCENTES E AS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELO  
CONSELHO TUTELAR**

**Mayane Alves Silva Santiago**

**FORTALEZA-CE**

**2013**



**FACULDADE FARIAS BRITO**

**CURSO DE DIREITO**

**O SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS DE CRIANÇAS E  
ADOLESCENTES E AS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELO  
CONSELHO TUTELAR**

**Mayane Alves Silva Santiago**

**Monografia apresentada ao curso de  
Direito da Faculdade Farias Brito  
como critério parcial para obtenção  
do grau de bacharel em Direito.**

**Orientadora:**

**Professora Esp. Rena Gomes Moura**

**FORTALEZA-CE**

**2013**

Esta monografia foi submetida ao curso de Direito da Faculdade Farias Brito como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Bacharel em Direito. Na avaliação da banca, este trabalho obteve o conceito \_\_\_\_\_ conferido pelos avaliadores da banca e outorgado pela referida Faculdade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que seja feita de acordo com as normas científicas.

---

**Mayane Alves Silva Santiago**

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Rena Gomes Moura

Orientadora

---

---

Monografia avaliada em \_\_\_\_ de dezembro de 2013.

Ao meu esposo e aos meus pais, pelo amor,  
educação e apoio em todas as minhas  
decisões.

Dedico!

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela sua infinita misericórdia, e está sempre presente, me guiando em cada passo da minha vida.

Ao meu amado esposo Benones Junior e minha família, por sempre me apoiarem em todas as decisões.

A minha orientadora, pelo apoio e colaboração durante a elaboração desta monografia.

A inteligência irmanada com a força de vontade e com a esperança produz uma ideia.

Clóvis Beviláqua

## RESUMO

A presente monografia tem como objetivo principal analisar o sistema de garantias de direitos de crianças e adolescentes e as dificuldades enfrentadas pelo conselho tutelar. O Direito da Criança e do Adolescente é um conjunto de disposições que tem por objetivo reger a atividade comunitária, em relação ao menor. Até pouco tempo, havia a denominação “direito do menor” para indicar a legislação que visava a proteger os não-adultos. Tal nomenclatura aliava-se à ideia de que a criança e o adolescente eram menores em sua importância, em contraposição ao adulto. Trata-se de medidas que tem a finalidade de salvaguardar as crianças e os adolescentes. No entanto, indica-se situações nas quais as crianças ou adolescentes podem estar com em situação de risco pessoal ou social. Conclui-se que, o objetivo de salvaguardar o menor e de garantir a este todos os direitos fundamentais de que é merecedor é projetado mediante um conjunto de atuações sociais, públicas e privadas, que o Estatuto definiu como Política de Atendimento.

**Palavras-chave:** Direitos. Criança. Adolescente. Conselho Tutelar.

## **ABSTRACT**

This monograph aims at analyzing the system of guarantees of rights of children and adolescents and the difficulties faced by the child protection agency. The Rights of Children and Adolescents is a set of rules that aims to govern the community activity, in relation to the minor. Until recently, there was the name "lower right" to indicate that the legislation was intended to protect non - adults. Such nomenclature allied to the idea that children and adolescents were lower in importance, as opposed to adult. These are measures that aims to safeguard children and adolescents. However, we indicate situations in which children or adolescents may be at risk with personal or social. We conclude that, in order to safeguard the child and to ensure that all fundamental rights that is worthy is designed by a set of social actions, public and private, that the statute defined as Service Policy.

**Keywords:** Rights. Child. Teenager. Guardian Council.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 DIREITOS FUNDAMENTAIS E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	12
1.1 Aspectos históricos .....	12
1.2 Os princípios fundamentais e a Constituição Federal de 1988.....	12
1.3 Os direitos fundamentais .....	14
1.4 O princípio da dignidade da pessoa humana .....	15
2 HISTÓRICO DE IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, VOLTADAS AO SISTEMA DE PROTEÇÃO INTEGRAL.....	21
2.1 As crianças e adolescentes no contexto histórico do Brasil .....	21
2.1.1 Movimento higienístico.....	23
2.1.2 A exploração do trabalho infantil .....	24
2.1.3 O Código de Menores e sua evolução .....	26
2.2 O Sistema de Garantia de Direitos e o trabalho em rede.....	28
3 OS ÓRGÃOS LIGADOS A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL .....	33
3.1 CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes) .....	33
3.2 CEDCA (Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente).....	34
3.3. COMDICA (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente) .....	35
3.4 Conselho Tutelar (caso prático).....	37

3.4.1 A implantação do Conselho Tutelar .....	37
3.4.2 Público alvo .....	41
3.4.3 A essência e a natureza jurídica do Conselho Tutelar .....	42
3.4.3.1 As dificuldades de se trabalhar no Conselho Tutelar e a precariedade do sistema (caso prático) .....	45
CONCLUSÃO.....	49
REFERÊNCIAS .....	51

## INTRODUÇÃO

No ano de 1989 foi aprovada por unanimidade a Convenção internacional dos Direitos da Criança, com a participação de 43 países, seu objetivo foi garantir o direito infanto-juvenil.

O Direito da Criança e do Adolescente é um conjunto de disposições que tem por objetivo reger a atividade comunitária, em relação ao menor. Até pouco tempo, havia a denominação “direito do menor” para indicar a legislação que visava a proteger os não-adultos. Tal nomenclatura aliava-se à ideia de que a criança e o adolescente eram menores em sua importância, em contraposição ao adulto.

Sempre que for constada alguma ameaça ou violação aos direitos infanto-juvenil, podemos acionar o poder Público para garantir a aplicação do Princípio da Proteção Integral, que como já exposto, é a fonte primordial do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Trata-se de medidas que tem a finalidade de salvaguardar as crianças e os adolescentes. No entanto, indica-se situações nas quais as crianças ou adolescentes podem estar com em situação de risco pessoal ou social.

Dessa forma, chegou-se ao seguinte questionamento: Quais as dificuldades encontradas pelo Conselho Tutelar e o sistema de garantias de direito de crianças e adolescentes para a proteção integral das crianças e adolescentes?

Esta monografia tem como objetivo geral analisar o sistema de garantias de direitos de crianças e adolescentes e as dificuldades enfrentadas pelo conselho tutelar. E tem como objetivos específicos: apresentar os direitos fundamentais e a Constituição Federal de 1988; o segundo capítulo abordar o histórico de implantação de políticas públicas, voltadas ao sistema de proteção integral; e analisar os órgãos ligados a doutrina da proteção integral.

A metodologia utilizada neste estudo trata-se de uma pesquisa bibliográfica, exploratória e descritiva, através de livros, artigos e publicações de internet voltadas para o tema em questão.

Dessa forma, a presente monografia está dividida em três capítulos, onde o primeiro capítulo apresenta os direitos fundamentais e a Constituição Federal de 1988, enfatizando o princípio da dignidade da pessoa humana. O segundo capítulo aborda-se o histórico de implantação de políticas públicas, voltadas ao sistema de proteção integral da criança e do adolescente. E o último capítulo analisa-se os órgãos ligados a doutrina da proteção integral, com ênfase ao Conselho Tutelar.

## **1 DIREITOS FUNDAMENTAIS E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

No presente capítulo, será realizado um estudo acerca do princípio da dignidade da pessoa humana, utilizando, para tanto, dados históricos variáveis desde o seu surgimento, percorrendo seu desenvolvimento e evolução findando no que se encontra hoje positivado no ordenamento jurídico brasileiro. Buscar-se-á também, analisando seu alcance e finalidade, reunir elementos que facilitem a compreensão acerca das diferentes dimensões e capacidades de alcance.

Serão abordados ainda, aspectos relacionados à sua eficácia jurisdicional vertical, dessa forma conhecida, por ser imposta de forma vinculada e direta do Ente Estatal ao ser individualizado particular.

### **1.1 Aspectos históricos**

O desenvolvimento dos direitos humanos ocorreu de forma lenta e gradativa no decorrer de inúmeros anos, sofreu influência direta das ideias iluministas defendidas pela doutrina jusnaturalista, quando defendia que os valores individuais do ser humano estariam acima de qualquer valor social imposto.

Após muitos anos e muitas tentativas frustradas, houve, enfim, a promulgação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Tal promulgação influenciou de forma definitiva a posituação dos direitos fundamentais na esfera constitucional brasileira.

Segundo Sarlet<sup>1</sup>, “A constituição francesa influenciou de forma direta e bastante decisiva o processo de constitucionalização dos direitos fundamentais no século XIX”.

Na evolução dos direitos fundamentais, o século XX foi decisivo e considerado o século mais moderno na evolução pela defesa de tais direitos. Defendeu direitos que até o presente período ainda não tinham sido defendidos ou definidos, podemos citar como exemplo os direitos à saúde, à previdência social, à educação bem como os trabalhistas. Revelou-se ainda acentuada e incisiva preocupação com o princípio da dignidade da pessoa humana e sua efetiva proteção e aplicação.

Apesar das aspirações e previsões acerca da efetividade e garantia dos direitos fundamentais, no decorrer das duas grandes Guerras Mundiais conhecidas houve inúmeros registros de violência, massacre e extrema violação a esses direitos.

Em resposta aos constantes desrespeitos, no ano de 1948, foi assinada em Paris a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Tal documento é considerado, até os dias de hoje, a maior conquista vinculada aos direitos humanos tendo em vista que, somente a partir de tal declaração, a dignidade da pessoa humana foi considerada, clara e expressamente, como sendo um direito individual que necessitava de garantias legais para a sua efetiva aplicação e respeito.

Os primeiros países que efetivaram a inserção e a conseqüente positivação da dignidade da pessoa humana em suas constituições foram: a Alemanha, a Espanha, a Grécia e Portugal. Tais países foram utilizados como base e serviram como influência aos demais, pois o princípio da dignidade da pessoa humana passou a ser reconhecido como direito na esfera das constituições de todo o mundo.

Na esfera brasileira, a primeira constituição que trouxe, expressamente em seu texto, um título destinado diretamente aos princípios fundamentais, estando entre tais princípios o da dignidade da pessoa humana, foi a Constituição Federal de 1988.

---

<sup>1</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p.53.

Como direitos reconhecidos por ordens constitucionais particulares, no entanto, é natural que os distintos catálogos de direitos fundamentais tenham regimes jurídicos que guardam suas especificidades. É necessário compreender, efetivamente, a contextualização do regime jurídico dos direitos fundamentais tal como estabelecido pela Constituição de 1988.

## **1.2 Os princípios fundamentais e a Constituição Federal de 1988**

O Título I da Constituição Federal se dedica exclusivamente a tratar dos princípios fundamentais. Tal destaque possui uma finalidade que é a de ressaltar a importância dos princípios, pois estes funcionam como regras norteadoras da organização de todo o Estado Brasileiro. O art. 1º do Título I, determina de forma expressa, quais são os princípios fundamentais norteadores do Estado Democrático de Direito Brasileiro. Observe:

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;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Os princípios fundamentais são considerados, em qualquer legislação, as regras básicas que determinam os valores considerados fundamentais na elaboração da Constituição e das demais normas infraconstitucionais.

Nesse sentido, os fatos se decorreram de maneira semelhante no Brasil, no momento da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil. Respeitou-se o que determinavam os princípios fundamentais, por serem caracterizados e definidos como fundamentais, indispensáveis, invioláveis e essenciais para se definir o ordenamento jurídico a ser aplicado e imposto à sociedade.

Os princípios fundamentais constitucionais possuem três funções, quais sejam: a função fundamentadora, a interpretativa e a supletiva, conforme ensina Bonavides<sup>2</sup>. O uso da função fundamentadora ocorre com o intuito basilar de se estabelecer quais são as regras básicas que devem ser utilizadas em todo o sistema constitucional. É utilizado como fundamento a todo o ordenamento jurídico.

A função interpretativa, por sua vez, é utilizada com a finalidade de possibilitar o alcance da real finalidade da lei na esfera de sua aplicação, de forma que interpreta-se a norma com o intuito de ampliar seu alcance e, conseqüentemente, a sua finalidade.

Por fim, a função supletiva tem por objetivo, efetivar a realização da integração do ordenamento jurídico. A função supletiva é utilizada diante da aplicação dos princípios gerais do direito nos casos em que a lei se mostrar omissa, conforme dispõe o art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil. Independente da função a ser utilizada, o efetivo respeito aos princípios fundamentais deve ocorrer em todo o ordenamento jurídico vigente no Brasil, como segue:

A constituição é a declaração da vontade política de um povo, feita de modo solene por meio de uma lei que é superior a todas as outras e que, visando a proteção e a promoção da dignidade humana, estabelece os direitos e as responsabilidades fundamentais dos indivíduos, dos grupos sociais, do povo e do governo.<sup>3</sup>

Na esfera brasileira os princípios são dotados de normatividade, ou seja, possuem efeito vinculante com relação às demais normas, constituindo, por fim, regras jurídicas específicas.

### 1.3 Os direitos fundamentais

A evolução e o desenvolvimento dos direitos fundamentais ocorrem de forma gradativa e cumulativa, tendo em vista que os direitos fundamentais têm por finalidade

---

<sup>2</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p.58.

<sup>3</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que são direitos da pessoa**. São Paulo: Brasiliense, 1984, p.21-22.

garantir melhores condições de dignidade do ser humano.

A evolução dos direitos fundamentais tem a finalidade de possibilitar a defesa individual de cada ser humano frente ao Estado, seus poderes e utilização abusiva, nesse aspecto, Bonavides conceitua de forma prática os direitos considerados de primeira geração:

Os direitos da primeira geração ou direitos da liberdade têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos a pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado.<sup>4</sup>

Com o intuito de promover a justiça social veio então a necessidade de se instituir os direitos fundamentais considerados de segunda geração e que compreendem atitudes pelas quais o Estado efetua prestações, que desembocam na aplicação de mínimas condições de vida para a população.

A terceira geração dos direitos fundamentais vai além do contexto dos direitos individuais e objetiva os direitos fundamentais voltados à coletividade. Ela busca a concretização do gênero humano, concebendo e defendendo o ser humano como parte de uma coletividade.

Segundo o que afirma Bonavides, acerca da valorização da coletividade e não do ser individualizado: “Tem primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta”<sup>5</sup>.

Alguns doutrinadores cogitam e defendem a existência de uma quarta geração de direitos fundamentais, baseada na democracia direta, defendendo a participação da sociedade nas decisões do Poder Público. Observe o que afirma Bonavides:

São direitos da quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta

---

<sup>4</sup> BONAVIDES, Paulo. Op.cit., p.563-564.

<sup>5</sup> Ibid.idem., p.569.

ao futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência.<sup>6</sup>

Bonavides<sup>7</sup> define que o direito à paz é concebido como direito imanente à vida, sendo condição indispensável ao progresso de todas as nações, em todas as esferas. Constatou que a paz estaria localizada em uma única geração, que denominou de quinta geração dos direitos fundamentais. A paz teria uma dimensão única por ser o direito supremo de toda a humanidade.

Concluindo, a evolução dos direitos fundamentais e suas gerações sofreram influências de inúmeros ramos, desde a esfera histórica, passando pela esfera filosófica e chegando a esfera política.

Os fatos decorreram-se, contribuindo de forma significativa para o surgimento de novos direitos fundamentais, seja com a finalidade de garantir a proteção do ser humano perante o Poder do Estado, seja objetivando a dignidade da pessoa humana, visando a preservação do gênero humano como ente coletivo.

#### **1.4 O princípio da dignidade da pessoa humana**

Após analisar e comentar acerca dos direitos fundamentais e as suas divisões em gerações, far-se-á uma análise sobre sua importância com relação à concretização do princípio da dignidade da pessoa humana.

Os direitos fundamentais são espécies do gênero dos direitos humanos, que, como tal, é princípio basilar a ser defendido pelo Estado Democrático de Direito. Isto inclui a República Federativa do Brasil, que recepciona esse princípio universal no art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>6</sup> BONAVIDES, Paulo. Op.cit., p.571.

<sup>7</sup> BONAVIDES, Paulo. A Quinta Geração de Direitos Fundamentais. **Revista Direitos Fundamentais & Justiça**, n. 3, abr./jun, p. 82-93, 2008.

Do direito humano derivam todos os outros direitos vistos. Como já se disse anteriormente, trata-se de princípio basilar, e é desejoso o reconhecimento desses direitos para que haja condições necessárias para o aperfeiçoamento da raça humana e, consecutivamente, para o melhor desenvolvimento da civilização.

A Constituição brasileira vigente dilatou, de forma extraordinária, a atuação desses direitos e garantias do homem e de sua coletividade, na medida em que introduziu alguns institutos que já se faziam necessários em face da dinâmica social moderna, em que as indústrias produzem em larga escala, bem como o avanço tecnológico se contrapõe em alguns casos com a qualidade de vida.

Dessa forma, começaram a serem concebidos o Direito Ambiental e o Direito do Consumidor, além outros direitos coletivos e difusos, como uma maneira de adequar ou corrigir as distorções existentes e decorrentes desse estilo de vida imputado pelo crescimento das grandes cidades, das diversas indústrias e da modernização tecnológica.

As normas de proteção ambiental, portanto, são normas de alto estilo humanístico e universalidade, a partir de que se tem as ideias fundamentais da proteção ao direito humano inerente a cada cidadão.

Bobbio afirma que “O problema fundamental em relação aos direitos dos homens, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los”<sup>8</sup>. Com perfeita precisão, faz esta afirmação tão importante autor do mundo jurídico, mas do que um problema de ordem filosófica ou ideológica, trata-se de uma questão política, que não cabe somente a autoridades públicas, mas especialmente a todos os povos, viventes neste mundo, afinal, trata-se de um bem comum.

O princípio da dignidade da pessoa humana é recente para a humanidade, conforme já analisado, surgiu apenas após a Segunda Guerra Mundial, quando passou a ser reconhecido na esfera das constituições de todo o mundo.

---

<sup>8</sup> BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p.24.

Tal princípio tem por fundamento o fato de que todo ser humano possui um valor individual, próprio e inerente a sua pessoa, sendo proibida a utilização de tal valor como instrumento ou objeto, independentemente da finalidade que se busca aplicar.

De acordo com grandes doutrinadores, tal princípio é considerado como a unificação de todos os direitos e garantias fundamentais positivados no art. 5º da Constituição Federal. Observe que a efetiva aplicação do princípio da dignidade da pessoa humana é possível através da aplicabilidade de todos os demais direitos e garantias fundamentais existentes.

Diante de tal aplicabilidade, os efeitos decorrentes da interpretação do princípio da dignidade da pessoa humana recaem sobre todo o texto constitucional e infraconstitucional, funcionando como uma espécie de limite às aplicações e interpretações das normas.

O bem jurídico tutelado pelo princípio da dignidade da pessoa humana, tratar-se de um direito da esfera pública, tendo em vista tratar-se de um direito pertencente a todos os seres humanos, não sendo possível qualquer distinção e a sua existência independente de qualquer valoração ou requisito.

Analisando o ponto de vista cristão ao defender que “o homem foi criado à imagem e semelhança de Deus”<sup>9</sup>, verifica-se a importância do valor atribuído a cada ser humano como pessoa humana. A presente definição cristã foi utilizada posteriormente como limites à instituição de valores aplicados a cada ser humano.

Dessa forma, entende-se que cada ser humano é detentor de valores básicos, princípios e direitos fundamentais, devidamente garantidos e resguardados na nossa legislação, seja através de sua positivação no texto constitucional ou infraconstitucional.

Com relação aos princípios e direitos fundamentais, estes só podem ser aplicados de forma ampla. Sua eventual limitação só pode ocorrer em casos de extrema necessidade. Não é permitida, de forma geral, a aplicação de qualquer limitação ao exercício dos mesmos. Observe o que defende Moraes acerca do assunto em comento:

---

<sup>9</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Op.cit., p.115.

A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mais sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos.<sup>10</sup>

Completando o entendimento citado “a dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida”.<sup>11</sup>

Não só na esfera pública tal princípio é de fato importante. Necessário se faz analisar sua importância na esfera do Direito Privado, conforme explicita Farias: “Assim, o reconhecimento da fundamentalidade do princípio da dignidade da pessoa humana impõe uma nova postura aos civilistas modernos, que devem, na interpretação e aplicação de normas e conceitos jurídicos, assegurar a vida humana de forma integral e prioritária”.<sup>12</sup>

De forma mais clara e direta, Farias se manifesta ainda acerca da vinculação existente entre o princípio da dignidade da pessoa humana e os direitos da personalidade do indivíduo:

Com esta perspectiva, os direitos da personalidade – ultrapassando a setorial distinção emanada da histórica dicotomia direito público e privado – derivam da própria dignidade reconhecida à pessoa humana para tutelar os valores mais significativos do indivíduo, seja perante outras pessoas, seja em relação ao Poder Público. Com as cores constitucionais, os direitos da personalidade passam a expressar o mínimo necessário e imprescindível à vida com dignidade.<sup>13</sup>

Diante do exposto, não resta dúvida de que o princípio da dignidade da pessoa humana é um princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, e sua principal característica é a de que deve ser utilizado como fundamento a todo texto constitucional e infraconstitucional, orientando sua interpretação e aplicação em todo o ordenamento jurídico.

---

<sup>10</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p.128.

<sup>11</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.105.

<sup>12</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de. **Afeto, ética, família e o novo código civil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p.93.

<sup>13</sup> *Ibid.*idem., p.103.

Conclui-se por considerar o princípio da dignidade da pessoa humana a mais importante fonte axiológica utilizada no ordenamento jurídico atualmente, isto é possível porque o mesmo representa a síntese dos ideais existentes com relação à valorização do homem como ser humano e defende a utilização dessa proteção com o intuito único de lhe garantir uma vida digna.

## **2 HISTÓRICO DE IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, VOLTADAS AO SISTEMA DE PROTEÇÃO INTEGRAL**

O objetivo deste capítulo é resgatar na história do Brasil de onde surgiu o interesse e a preocupação em proteger as crianças e adolescentes.

Vamos visualizar e contextualizar, quando passaram a ser sujeitos de direitos e garantias, com prioridade absoluta na formulação e implantação de políticas públicas, sob a rege da constituição federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Em início vamos verificar como ocorreu o processo de interesse na priorização da criança e adolescente, como meio de organização estatal e interesse político. Através do resgate no contexto histórico e legislativo voltado para a formação dos órgãos prioritários de proteção e promoção dos direitos humanos, interligados, podemos fazer comparação e indicação das mudanças ocorridas com a implementação da doutrina da proteção integral.

Em seguida faremos uma análise, em que situação as C/A viviam no contexto social antes da CF/88, e como vivem hoje sob a rege do sistema de proteção integral, firmado em diversas legislações, entre elas a carta magna e o ECA.

### **2.1 As crianças e adolescentes no contexto histórico do Brasil**

As crianças e adolescentes passaram um vasto tempo na historia brasileira, sem amparo judicial e político, constando poucos registros e referencias até o início do século XX.

Fundamentalmente escreve Veronese<sup>14</sup>, que em meados de 1902 surgiu os primeiros sinais de preocupação quanto à legislação voltada aos menores infratores,

---

<sup>14</sup> VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: LTR, 1999.

assim nomeados na época, sendo, o advento da República o responsável pela primeira referência positiva e direta à criança e seus direitos.

Este foi o impulso para o início de lutas, revoluções e transformações sociopolíticas e econômicas voltadas aos direitos da classe que antes era inferiorizada, e que passou a ter direitos garantidos e amparo dês da maternidade.

No início do século XX, as populações carentes que não possuíam condições de sustentar seus filhos, ou mães solteiras que não podiam expor a sociedade seus filhos, deixavam os mesmos, nas Igrejas Católicas, através de algumas instituições. Uma delas é a Santa Casa de Misericórdia, fundada no Brasil em 1539 na cidade de Olinda, sendo, portanto criada no intuito de amparar os marginalizados, com função assistencial.

A instituição citada abrigava e cuidava não só de pessoas doentes como também de crianças abandonadas, as quais ficavam sob-responsabilidade dos institutos, crescendo e se desenvolvendo sem qualquer laço familiar ou afetivo, em meio ao descaso.

As crianças eram deixadas neste instituto através do sistema de roda das Santas Casas, criação vinda da Europa no século XIX, que tinha como objetivo amparar e apoiar as crianças e suas mães solteiras.

Após poucos anos o Código de Menores foi criado, no ano de 1927, proibindo o sistema de rodas, fazendo com que as mães entregassem seus filhos diretamente às próprias entidades, respeitando o anonimato.

O Código de Menores também conhecido como Código Mello Mattos, consagra a doutrina da “situação irregular”, adotada na época pela sociedade e seus representantes.

Na década da aprovação do Código de Menores, o Brasil estava passando por uma urbanização, em específico o Estado do Rio de Janeiro que tinha a França como referencial de modernização.

Portanto o Estado tinha que dar um jeito de retirar das ruas os menores pobres e excluídos da sociedade, não permitindo que os mesmos circulassem, pois passavam uma visão desagradável para a elite carioca.

Surge, portanto os Comissários de Menores, as chamadas carrocinhas, para retirada e condução das crianças que estivessem nas ruas para os imensos “orfanatos”, onde centenas de crianças viviam intramuros.

Em verdade, eram pessoas reclusas, cujo crime maior era ser pobre ou negro, sem amparo familiar.

Diante da complexidade do tema, se faz necessária à divisão em subtemas, alguns básicos para melhor compreensão e entendimento histórico.

### **2.1.1 Movimento higienístico**

Na visão de retirada e mudança nas ruas, foi criado o movimento higienista da cidade ou também conhecido como movimento sanitarista, introduzida pela medicina social no final do século XIX e início do século XX, a exemplo da cultura grega, com a preocupação central na saúde.

Suas propostas residiam na defesa da Saúde Pública, na Educação, e no ensino de novos hábitos.

O higienismo brasileiro foi criado devido um objetivo central, o estabelecimento de normas e hábitos para conservar e aprimorar a saúde coletiva e individual.

Vale ressaltar que os higienistas contribuíram bastante para a mudança da imagem da criança como inferior e abandonada, pois introduziram em seus hábitos, formas higiênicas, habituais, que ensinavam as mesmas a cuidarem particularmente de sua saúde.

Uma das preocupações visíveis dos higienistas era conscientizar as famílias e as instituições que deveria ser formado indivíduos moralmente corretos, baseando-se em bons costumes, com preocupação principal no futuro do jovem, disponibilizando e capacitando o mesmo para um futuro promissor que lhe permita garantir seu sustento.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> VERONESE, Josiane Rose Petry. Op.cit.

O fato é que o contexto histórico começou a mudar a partir do momento em que começaram a pensar e a trabalhar a questão da mortalidade infantil. Formas concretas preventivas, trabalhar no sentido de prevenir, cuidar e por em prática a prevenção, pois a grande maioria das mortes infantis acontecia por imprudência, negligencia e imperícia dos adultos para com as crianças.

Com o passar do tempo, a prevenção e a melhor adequação nos hábitos familiares e institucionais, foram acarretando mudanças na sociedade, vistas de forma positiva aos olhos dos países estrangeiros.

Para tanto os higienistas perceberam que a família passou a ter uma nova visão do seio familiar, com melhor cuidado para com suas crianças e seus adolescentes.

É fato ressaltar que antes da ação higienística, as crianças e adolescentes eram vistas não só pela família, como pela própria sociedade como adultos imperfeitos, incompletos mentalmente, que não eram capazes possuir direitos e deveres.

Portanto a intervenção da medicina higienística conseguiu aos poucos mudar a visão da família patriarcal, que antes via os filhos como obrigação, como objeto, para a visão de cuidar por amor, transmitindo o carinho maternal e paternal, formando assim a família forte e unida.

Infelizmente os tempos foram passando e a situação não permaneceu a mesma, pois como já explanado, para as famílias bem estruturadas, a ação higienística foi positiva, o contrario aconteceu com as demais crianças que não possuíam estrutura familiar, sendo, portanto desfavorável, pois foram retiradas das ruas, e bruscamente entregues a abrigos “orfanatos”, amontoadas e de forma desorganizada, sem a devida atenção necessária pelas autoridades e representantes da sociedade, o que tornou a vida das mesmas uma prisão.

Por fim, percebe-se que o movimento higienístico trouxe vantagens e desvantagens a sociedade brasileira, situação em que de forma positiva, contribuiu, para a valorização da criança no âmbito familiar e social.

### **2.1.2 A exploração do trabalho infantil**

À exploração infantil teve início na época colonial, cultivada nos grandes engenhos, no qual a escrava mãe tinha que trabalhar para seu senhor de engenho e o filho que estava na posse da mesma era considerado como propriedade, portanto as mães e as crianças eram exploradas e obrigadas a trabalhar em condições desumanas.

Na época colonial as crianças e adolescentes entre cinco e dez anos eram o alvo preferido dos exploradores, pois alegavam que as crianças e adolescentes tinham estrutura nova, eram mais fortes e vigorantes, o que de fato contribuiu para um vasto e duradouro tempo de exploração e sofrimento, sem quaisquer direitos ou reivindicações e sobre a triste realidade inferior, hipossuficiente, em relação ao patrão.

Atualmente no século XXI, ainda existe exploração de trabalho infantil, não como antes, mais de forma mascarada, constantemente, debaixo dos nossos olhos, nas ruas, nas casas, nos comércios, nos ônibus, em vários lugares da cidade. É proibido mais é a realidade.

A vulnerabilidade da criança e do adolescente era tal que muitas vezes eram o alvo preferido, como já explanado anteriormente, não mais na visão colonial, mais sim no contexto da revolução industrial, pois não só era alvo fácil de exploração, como não causavam aos seus patrões problemas trabalhistas, eram leigos e muitas vezes não possuíam amparo judicial e assistência familiar, tão pouco existia fiscalização suficiente para impedir tal atrocidade, tornando portanto o mercado livre para a exploração.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 e as Consolidações das Leis do Trabalho CLT, que tem como limite mínimo para o trabalho 14 anos nas condições de aprendiz, foi possível manter sobre controle os direitos das crianças e adolescentes e os interesses dos empregadores.

Este fato foi muito questionado, mais sobre preceitos regulamentados foi possível às escolas manter o convênio de aprendiz com instituições sérias e compromissadas com o futuro desenvolvimento destes jovens, que estudam e trabalham em busca de um futuro melhor.

Salienta-se que atualmente a situação do jovem, em âmbito não só trabalhista, mais em geral, esta estável, precisando ainda de muitas políticas públicas que sejam

fortemente concretizadas, pois graças aos movimentos de Direitos Humanos no Brasil muita coisa já foi mudada, necessitando ainda de forte preocupação e interesse público em conjunto com a sociedade civil fiscalizadora.

Diante da situação exposta cabe ao Estado e a sociedade em conjunto, a responsabilidade e o dever de fiscalizar e proteger as crianças e adolescentes, agindo através das denúncias, que deverão ser realizadas aos órgãos públicos responsáveis, para maior promoção e proteção das crianças e adolescentes.

### 2.1.3 O Código de Menores e sua evolução

Após a divisão dos subtemas expostos anteriormente, voltamos ao momento de urbanismo que ensejou esta breve explanação, para melhor entendermos a situação em que viveu as crianças e adolescentes no contexto histórico.

Em 1924, foi criado o Juizado de Menores, que tinha como primeiro Juiz de Menores da América Latina o Sr. Mello Mattos, que em 1927 criou o Código de Menores, sendo o primeiro documento legal, também conhecido como código de Mello Mattos.<sup>16</sup>

Portanto com o Código de Menores, surgiu a tentativa de regulamentar a vida das crianças e adolescentes abandonados pela sociedade da época, que diante do antigo Código, eram vistas não apenas como ameaça social, mas como menores infratores, delinquentes.

Apenas existia uma análise do jovem quanto a suas ações no plano penal, crianças e adolescentes eram tratados de acordo com a Doutrina da Situação Irregular, de forma a serem tratadas como infratores sem amparo assistencial familiar.<sup>17</sup>

Então entende-se que a norma não foi produzida com igualdade para todas as crianças e adolescentes, mais apenas para uma parte delas, aquelas que viviam na

---

<sup>16</sup> VERONESE, Josiane Rose Petry. Op.cit.

<sup>17</sup> SPOSATO, Karyna B. **Pedagogia do medo**: adolescentes em conflito com a lei e a proposta de redução da idade penal. São Paulo: Saraiva, 2006.

condição da situação irregular, em que o próprio código de menores, expressa tal situação, vejamos:

O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção contidas neste Código. Código de Menores - Decreto N. 17.943 A – de 12 de outubro de 1927.

As C/A, apenas as que estavam em situação irregular, eram vistas como menores infratores, abandonados, observa-se que o código atuava no sentido de reprimir, corrigir e interna os supostos delinquentes em instituições como FUNABEM, FEBEM e FEEM, valendo-se de diversos modelos correcionais.

O Código de Menores vigorou no Brasil de 1927, data de sua publicação, até meados de 1990, durante todo este tempo ocorreram lutas sociais para modificação da lei, para atualização e modernização, pois como já exposto antes à retirada destas crianças das ruas e a colocação em instituições de confinamento, começou a causar aos poucos indignação e revolta na população, o que levantou diversos representantes em meio à sociedade, para as lutas sociais e mobilização quanto aos direitos humanos resguardados às estas crianças e adolescentes. Conhecidos como a elite intelectual da sociedade.<sup>18</sup>

Com a criação da Constituição Federal de 1988, que trouxe consigo diversas mudanças referentes às crianças e adolescentes, em seu novo contexto a sociedade e o estado asseguram agora a criança e ao adolescente, diversos direitos antes não existentes como prioridade, são eles direitos fundamentais, a vida, a educação e entre outros diversos, todos elencados no artigo 227 CF/88, que atraiu a responsabilidade não só para o Estado, assim como para a sociedade, mais principalmente para a família, que é o pilar da sociedade desenvolvida.

Vejamos a inovação da Constituição Federal de 1988:

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

---

<sup>18</sup> VERONESE, Josiane Rose Petry. Op.cit.

Entre diversas inovações, a Carta Magna, implantou um inovador Sistema de Garantias de Direitos das crianças e adolescentes, sendo uma das mais importantes inovações tragas pela CF/88, pois através da visão de sistema, agora sim será possível melhorar as garantias e proteções as C/A.

## **2.2 O Sistema de Garantia de Direitos e o trabalho em rede**

O Sistema de Garantia de Direitos foi constituído na visão de que o sistema deve ser todo articulado como um só, em integração, entre a sociedade e as instâncias públicas, nas quais ficam sobre à responsabilidade de ambas a efetivação das normas a serem aplicadas como meio de priorizar as garantias e direitos normatizados em lei.

Para a Secretaria de Direitos Humanos, em 2013, existe um grande desafio entre os órgãos públicos na operacionalização do sistema, uma vez que na prática as normas não estão integralmente institucionalizadas e os órgãos trabalham de forma desarticulada, com problemas que seriam simples e tornam-se grandes, diante da operacionalização do sistema, como a capacitação e qualificação de seus operadores, o que na prática causa sérios prejuízos na implantação do Sistema de Garantias de Direitos que por lei são assegurados, para a verdadeira proteção integral da criança e do adolescente.

O Sistema de Garantia de Direitos é articulado em três meios, a promoção, o controle e a defesa, que envolve vários órgãos e instituições do poder público na esfera federal, estadual e municipal, como o Poder Judiciário, o Ministério Público, as delegacias, hospitais, abrigos, fundações e vários outros que deveriam estar articulados em rede, como um só sistema de integração, o que na prática não ocorre.

Portanto é difícil manter a atividade em rede, conjunta, entre os próprios órgãos públicos, mais complicado e difícil é manter o trabalho entre os órgãos públicos e sociedade civil.

Vejamos o que dispõe a Lei nº 8.069/90, o Estatuto da Criança e do Adolescente em seu artigo 86:

Art. 86. 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.

Como a própria lei dispõe o direito da criança e do adolescente deve ser articuladas em conjunto, união entre os órgãos de defesa, resguardando os interesses esquematizados e estabelecidos na Lei nº 8.069/90, tão conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente.

O que ocorre atualmente, por descaso do poder público, é que alguns profissionais não são capacitados, não possuem qualificação adequada para trabalhar com crianças e adolescentes, atuam como se ainda fossem regidos pelo “Código do Menor”, o que de fato não mais tem vigência, tornando difícil, o ideal trabalho com o público alvo, desvirtuando o sentido do trabalho em rede.

Atualmente não é permitido, na realidade é inadmissível que alguém se referira a crianças e adolescentes como infratoras, abandonadas, ou qualquer outra forma verbal que se assemelhe ao tratamento do código de menor e atinja direta ou indiretamente a dignidade da criança e do adolescente, pois hoje são pessoas de direitos, expressamente garantidos e elencados na CF/88 e no ECA.

Ocorre que, infelizmente tais direitos não são respeitados e muitas vezes não prevalece na prática, pois atitudes de profissionais que não são qualificados acabam por prejudicar o trabalho em rede, sendo claramente resquícios da visão infratora, que antes se baseava na doutrina da situação irregular tendo como eixo a ideia de controle social de “menores” infratores, assim como antes considerados abandonados moralmente ou materialmente por suas famílias.

A sociedade brasileira, deve se pautar no moderno “Sistema de Garantias”, que não mais tem a visão de autoridade suprema e sim de um papel igualitário, em respeito aos direitos de segunda geração, garantidos pelos direitos humanos, a grupos e pessoas inferiorizadas da sociedade, sendo por si de suma importância entre os integrantes profissionais do sistema de proteção integral, que todas as crianças e adolescentes devam ser respeitadas independente de terem ou não seus direitos violados.

Ressalta-se ainda que é imprescindível que se tenha qualificação dos profissionais da rede<sup>19</sup>, o que ocorrerá como consequência da verdadeira estruturação do “Sistema de Garantias”, onde o trabalho do profissional não será realizado de forma individual e sim em parceria onde cada um terá sua participação, neste contexto.

Um dos maiores desafios do SGD é a efetivação de políticas públicas voltadas para o público aqui mencionado, pois para a visão inicial deve haver um órgão legítimo que atenda as necessidades específicas do público.

Diante da visão surgiu o Conselho Tutelar, órgão que tem o dever verdadeiramente de promover e garantir à articulação dos integrantes e esta a frente das diretrizes municipais voltadas a crianças e adolescentes, órgão que coordena as intervenções e atende as primeiras demandas do município.

Com a explanação, ficou claro que é verdadeiramente necessário que os órgãos aprendam a trabalhar em rede, ouvindo e compartilhando ideias e experiências entre si, buscando a melhoria do sistema e a verdadeira solução dos problemas relacionados ao público infanto-juvenil.

Para tal organização é fundamental que cada órgão saiba seu papel dentro da cadeia, onde fique os mesmos claramente definidos, pois se ocorre uma simples atuação desconexa, certamente poderá prejudicar os demais da cadeia.

Ressalta-se, que para a verdadeira efetivação do explanado acima, é necessário respeitar e entender um princípio de fundamental relevância, o princípio da descentralização do poder, que gira em torno da proposta do SGD, onde existe dois tipos de descentralização, a descentralização política e a administrativa, sendo portanto a primeira referente aos entes políticos que atuam em suas atribuições próprias, não decorrendo de um ente central, e a segunda, a descentralização administrativa que decorre do Poder Público em exercício de suas atribuições, podendo ser centralizada, quando realizada através de órgãos ou agentes da própria administração direta ou

---

<sup>19</sup> CHILDHOOD. **Sistema de Garantia de Direitos:** um aliado na proteção da infância. Disponível em: <<http://www.childhood.org.br/sistema-de-garantia-de-direitos-um-aliado-na-protacao-da-infancia>>. Acessado em: 14 de jun. 2013.

descentralizada quando é realizado em cooperação, com organização que não vem diretamente da administração pública<sup>20</sup>.

Para Digiácomo<sup>21</sup>, a rede cria a necessidade de pensar horizontalmente, na visão de que não mais uma autoridade suprema, não há hierarquia entre órgãos e sim junção de atividades, interação entre órgãos e entidades da administração pública, verificando que se faz necessário a total integração e concretização das diretrizes de proteção da criança e do adolescente na visão do sistema em rede onde devera ocorrer a total valorização dos mesmos.

Portanto, em âmbito infanto-juvenil, prevalece a descentralização, onde cada ente tem seu dever, sua importância, sem hierarquias, trabalhando em conjunto e rede, se não vejamos qual o posicionamento da doutrina.

De acordo com o educador e escritor Edson Sêda<sup>22</sup> que fundamentalmente fala sobre a importância do princípio da descentralização do poder, para a melhor adequação de políticas públicas e priorização dos direitos sociais das crianças e adolescentes, expõe seu pensamento quanto ao trabalho em rede.

Priorizar e proteger as crianças e os adolescentes através de políticas pública é um dever do Estado e um direito garantido pela constituição, pois de acordo com a lei, os mesmos devem ser respeitados e ter ações públicas voltadas à proteção e garantias, através do sistema que padece de investimento público.

No entanto não só a doutrina, mais a lei entende que cabe não somente aos órgãos públicos a efetivação do sistema de proteção às crianças e adolescentes, mais também a toda sociedade civil que tem entre diversos deveres o disposto na Lei nº 8.069/90, o Estatuto da Criança e do Adolescente em seu artigo 4º:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

<sup>20</sup> SINASE.2009,pag.32.<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/33/Documentos/SINASE.pdf>. Acessado em: 29 de Set. 2013.

<sup>21</sup> DIGIÁCOMO, Murillo José. **O sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente e o desafio do trabalho em “rede”**. Disponível em: <[http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/Sistema\\_Garantias\\_ECA\\_na\\_Escola.pdf](http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/Sistema_Garantias_ECA_na_Escola.pdf)>. Acesso em: 02 out. 2013.

<sup>22</sup> SEDA, Edson Moraes. **Infância e Sociedade**: Terceira Via. São Paulo: Edição Adês, 1998, p.85.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Em conformidade com exposto acima, como já dito antes cabe não só aos órgãos públicos como a sociedade civil a plena efetivação e concretização dos direitos inerentes às crianças e aos adolescentes, que de fato, infelizmente, ainda carecem de devida proteção por parte das autoridades, que muitas vezes silenciam e fingem não saber ou ver a realidade do Brasil.

Nosso país esta com alto índice de criminalidade infantil, exploração sexual e de trabalho infantil forçado, o que faz com que o país grite através dos números e estatísticas, que só aumentam e espantam o futuro do país que precisa mudar não só através das ações do sistema, mais sim de todos, através do sistema de rede, trabalhando em conjunto sociedade civil em parceria com os órgãos públicos, em conformidade com o que assegura o SGD, sendo imprescindível ultrapassa os desafios de se trabalhar em rede.

Dentro desse contexto, pensar e agir em rede é desafiante! Pois trabalhar em rede é primeiramente pensar em “espírito de equipe”, conjunto e união, devendo ser colocado em prática, primeiramente aos entes públicos por ter o desafio de conscientizar a sociedade, para que assim possa ser garantido o real pensamento do SGD, e ocorra espontaneamente mudança.<sup>23</sup>

Devemos trabalhar na rede como estratégia de ação, em enfrentamento ao desrespeito as crianças e adolescentes. Trabalhar em rede deve ser instrumento de mobilização, pois a mudança é cultural.

É importante que a sociedade reconheça que através desta visão é possível mudar a realidade do Brasil, mais para haver tal mudança, deve acontecer verdadeiramente à interação entre sociedade e órgãos públicos.

A mudança na sociedade é cultural, e deve começar com ações públicas, mobilizadoras de conscientização, explanando qual o verdadeiro significado da criança

---

<sup>23</sup> DIGIÁCOMO, Murillo José. Op.cit.

e adolescente na sociedade, qual sua importância para o futuro do país, e posteriormente dentro do âmbito público, deve haver políticas públicas de proteção fortes, portanto a mudança começa no interior do ser, aos poucos sendo passado para todo o âmbito social, formando uma estrutura de valor, tornando assim a classe que antes era inferiorizada, super valorizada.

### **3 OS ÓRGÃOS LIGADOS A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL**

Na visão de luta pela redemocratização do país em meados dos anos 70 e 80, onde germinou os movimentos sociais que ganharam espaço em meio político, com jovens lideranças municipais na visão de criar uma nova forma de participação popular em uma forte gestão política foi um marco histórico e importante para o desenvolvimento da Brasil.

Dentre várias inovações tragas pela participação popular, os conselhos foi de fato uma das ideias mais importantes, onde trouxe a possibilidade de participação da sociedade civil em parceria com o Estado para a defesa e proteção de nossas crianças.

A Constituição de 1988 transformou essas inovações democráticas em realidade e fez delas parte de nosso ordenamento jurídico e consagrou a possibilidade de se governar mais próximo do povo por meio de mecanismo de participação direta da sociedade.

Portanto veremos os conselhos que estão ligados ao Sistema de Garantias em defesa dos direitos das Crianças e adolescentes brasileiros.

#### **3.1 CONANDA**

O Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CONANDA), foi criado em 1991, pela Lei nº 8.242, em que dispõe no seu artigo 3º o seguinte:

Art. 3º O Conanda é integrado por representantes do Poder Executivo, assegurada a participação dos órgãos executores das políticas sociais básicas na área de ação social, justiça, educação, saúde, economia, trabalho e previdência social e, em igual número, por representantes de entidades não-governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

O CONANDA é o órgão responsável pela deliberação e controle das políticas públicas para a infância e a adolescência na esfera federal, e é o órgão responsável por tornar efetivos os direitos, princípios e diretrizes contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.

Em sua composição tem 28 (vinte e oito) conselheiros, divididos em 14 (quatorze) representantes do Governo Federal escolhidos pelos ministros e 14 (quatorze) representantes da sociedade civil, ambos eleitos a cada 2 (dois) anos.

Entre várias funções do CONANDA, o mesmo tem o dever de definir as políticas voltadas para a área das crianças e adolescentes, tem amplo poder para fiscalizar as ações executadas pelo poder público, e entre suas ações é responsável pelo Fundo Nacional da Criança e Adolescente (FNCA), verificando e distribuindo as verbas de forma proporcional a defender e promover os direitos das C/A previstas no ECA. Tem o dever de definir as diretrizes que serão traçadas pelo Governo do Estado, distrital e Municipal, dos Conselhos Tutelares e sua formação. Por fim tem a função de acompanhar a elaboração e a execução do Orçamento da União, verificando se estão assegurados os recursos necessários para a execução das políticas de promoção e defesa dos direitos da população infanto-juvenil.

### **3.2 CEDCA**

O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente (CEDCA) é um órgão colegiado que dispõe sobre a política Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, o que estabelece normas gerais de atendimento e defesa dos direitos das C/A, com poder de deliberação e controlador das ações em todos os níveis estaduais.

Cada Estado tem o seu CEDCA, por base vamos estabelecer o Estado do Ceará, que foi criado pela Lei Estadual nº 11.889/91 que foi alterada pela Lei 12.934 de julho de 1999, o conselho foi criado com objetivo de promover, assegurar e defender os direitos das C/A, seguindo os princípios previamente estabelecidos na Constituição Federal e no ECA.

O CEDCA do Estado do Ceará tem por objetivo o controle social das ações públicas governamentais e não governamentais, a normalização da política de atendimento dos Direitos das C/A, a articulação e a mobilização do Sistema de Garantias de Direitos, através dos Conselhos Tutelares, Ministério Público, Conselho dos Direitos, justiça, Defensoria Pública e entre outros diversos órgãos responsáveis por trabalhar em rede.

Em sua estratégia de ação ligada à mobilização social que compreende a articulação de ações entre a sociedade civil e as autoridades políticas, podemos então buscar a efetivação de direitos infanto-juvenis, englobando as iniciativas no fortalecimento da rede.

A estratégia principal de mobilização esta ligada a proteção jurídico-social da C/A, que compreende no enfoque de ações publicas voltadas as C/A, ligando os mesmos aos seus direitos humanos defendidos pela CEDCA, fazendo com que as crianças participem, estimulando o exercício da participação popular infanto-juvenil em meio social.

Em sua composição conta com 20 (vinte) membros conselheiros, dos quais 10 (dez) representam órgãos governamentais indicados por seus titulares e os outros 10 (dez) eleitos em foro de entidade não governamentais, ambos tem mandato institucional de 2 (dois) anos.

### **3.3 COMDICA**

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e adolescente (COMDICA) é o principal espaço para discussão e formulação das políticas de atenção a infância e a adolescência no município.

Tem por finalidade definir políticas e gerenciar recursos além a elaboração, deliberação e fiscalização das políticas voltadas para este segmento, a elaboração de diagnóstico sobre a situação de crianças e adolescentes no município, o registro de funcionamento e a fiscalização de entidades não-governamentais e a construção de uma rede de proteção intersetorial das políticas públicas voltadas para garantir a cidadania infanto-juvenil.

É o órgão que deve deliberar e exercer o controle de atendimento as crianças e aos adolescentes em todos os níveis, sempre com atenção para que este exercício seja feito em conformidade com a legislação prevista no ECA e na CF/88.

De acordo com os princípios norteadores da doutrina da proteção integral, entre eles existe o princípio da municipalização que com o advento da CF/88, trouxe a descentralização das ações governamentais na área da assistência social, conforme artigo 204, I da CF/88.

Se fez necessário a municipalização dos atendimentos as C/A, para atender as características específicas de cada região. Cada região em particular sabe conduzir e fazer o determinado atendimento necessário.

Por observância do princípio da municipalização, vale ressaltar que este princípio deve ser obedecido para melhor efetivação das políticas públicas voltadas as C/A, uma vez que o município por conhecer suas peculiaridades e reais necessidades, atuará de forma precisa e correta para melhor efetivação dos projetos voltados as C/A, uma vez que é o município que estará próximo e em observância das ações passíveis de fiscalização.

Portanto o COMDICA, é formado por 22 (vinte e dois) membros, sendo 11 (onze) da sociedade civil e os outros 11(onze) membros governamentais, com mandato institucional de 2 (dois) anos.

De acordo com a cartilha produzida pela da Prefeitura Municipal de Fortaleza, através da Rede de Atenção Integração à Criança e ao Adolescente relacionada ao uso de Álcool e outras Drogas de Fortaleza, em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos, em Fortaleza, desde 2006, o COMDICA, vem mobilizando o SGD e se articulando com a rede de proteção, participando de reuniões, debates, audiências

públicas, formações, encontros e seminários, construindo um pensamento estratégico em conjunto, para o real enfrentamento da problemática, nestes 7 (sete) anos ainda a muito a se fazer com as suas palavras: A luta é árdua e ainda temos muito que avançar!

Em um livro distribuído a sociedade pelo COMDICA, chamado Crianças e Adolescentes- O Direito à Convivência Familiar e Comunitária, destaca o caminho certo para obter a efetivação dos direitos e garanti-los, onde destaca que a família é a principal instância de reivindicação dos direitos das C/A e um dos seus principais canais, mais na realidade infelizmente as mesmas não estão informadas sobre as peculiaridades dos direitos inerentes as C/A.

Por fim após toda análise realizada neste capítulo, sob o contexto histórico e social da evolução dos direitos das crianças e adolescentes, conseguimos observar que aconteceu de fato grande evolução em seus direitos específicos, pois do ano de 1900 aos tempos atuais é nítido que as crianças e adolescentes brasileiros conquistaram prioridade e ampla defesa nacional, estadual e municipal, sempre em observação aos princípios inerentes a Doutrina da Proteção Integral, que entre eles está o princípio da municipalização, o princípio da prioridade absoluta, o princípio do melhor interesse e entre vários outros princípios que são norteadores da Doutrina da Proteção Integral, o que estimula a parceria entre os órgãos públicos e a sociedade civil.

No entanto infelizmente ainda carece de políticas publicas voltadas a este público, de Crianças e Adolescentes. Mais não desistimos nunca e ainda existe esperança e confiança em um Brasil melhor e mais justo para nossas C/A, pois é só questão organização estatal e melhor adequação de nossas leis.

### **3.4 Conselho Tutelar (caso prático)**

O Conselho Tutelar é instrumento para efetivação dos direitos das crianças e adolescentes e têm como objetivo trabalhar as dificuldades existentes no cotidiano deste órgão. Nestes aspectos será abordado alguns fatos relevantes, de inicio como ocorreu a implantação do Conselho Tutelar no prisma da criação do ECA, em seguida abordaremos, suas peculiaridades e a escolha e candidatura de seus membros, assim

como estudaremos a necessidade de qualificação profissional e por fim vamos analisar as dificuldades enfrentadas no dia a dia dos conselheiros e suas equipes em meio a precariedade do sistema.

#### 3.4.1 A implantação do Conselho Tutelar

A Constituição Federal de 1988 apresentou um contexto liberal e democrático em várias áreas de atuação, entre elas a área da saúde, previdência e assistência social, que entre as mesmas a última citada obteve destaque, pois com a inovação da carta magna houve avanço nos direitos sociais inerentes as mulheres, índios e as crianças e adolescentes, ficando estes sob a responsabilidade direta do estado.

Contudo as políticas de saúde, infância, educação e assistência social foram municipalizadas e em busca de um melhor controle social e garantias destes direitos, foram criados órgãos responsáveis.

Entre diversos órgãos vamos destacar o Conselho Tutelar como base para o início de um estudo e pesquisa, sobre suas funções e atribuições.

O Conselho Tutelar é o órgão inovador na sociedade brasileira, tem a missão de zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes, contudo boa parte da sociedade tem visão histórica diferente, resquícios do código do menor e do início da criação e implantação dos conselhos tutelares, com a visão conturbada do real interesse do CT, visto por alguns olhos como órgão repressivo, pois em seu início teve forte atuação junto à sociedade.

É órgão público municipal, que tem sua origem na legislação municipal, e foi devidamente implantado e efetivado, e por isso passou a integrar definitivamente o quadro das instancias municipais.

Em matéria técnica de sua competência, delibera e age aplicando as medidas práticas pertinentes sem interferência e exerce suas funções com independência, inclusive para relatar e corrigir distorções existentes na própria administração municipal relativas ao atendimento a crianças e adolescentes, no entanto suas decisões só podem

ser revistas pelo juiz da Infância e da Juventude, a partir de requerimento daquele que se sentir prejudicado (art. 137 da Lei nº 8.069/90).

O ECA, em seu Título V, artigo 131, dispõe sobre o Conselho Tutelar, quais suas funções e atribuições legais.

Vejamos:

Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei.

De acordo com o artigo anterior mesmo embora seja um órgão autônomo e não jurisdicional, as suas ações são passíveis de fiscalização pelos órgãos responsáveis como o Ministério Público e a Justiça da Infância e Juventude.

No entanto se diz que o Conselho Tutelar é permanente pois uma vez instituído não mais pode ser excluído, uma vez criado não pode ser desativado, ocorrendo apenas a renovação de membros a cada três anos. É órgão autônomo pois não depende de ato judicial para intervir na proteção de crianças e adolescentes (ECA, art.101 I-VII), exercendo suas atividades com independência, mais sempre sob a fiscalização como dito antes da Justiça da Infância e Juventude e do Ministério Público.

Por fim é um órgão não jurisdicional porque não pode se fazer cumprir suas determinações legais e não pode punir quem as infringem, contudo pode encaminhar aos outros órgãos competentes como o Ministério Público informações de determinações não cumpridas.

Os conselhos dos direitos de criança e adolescentes e os conselhos tutelares devem ser organizados e funcionarem, no contexto do sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente.

Com a inovação traga pela CF/88 e o ECA, as diretrizes e políticas de atendimento relacionadas as C/A, (Arts. 86 a 88), definem o que deve ser realizado através de um conjunto articulado de ações, tanto provenientes de instituições governamentais e não-governamentais, nas esferas Federal, Estadual e Municipal. O Art. 87 apresenta as linhas de ação da política: 1) políticas sociais básicas; 2) políticas e

programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que dele necessitem; 3) serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; 4) serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos; e 5) proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e adolescente.

Além das linhas de ação, são apresentadas as diretrizes que norteiam as políticas para melhor atendimento de proteção das crianças e adolescentes, no ECA em seu artigo expõe:

Art. 88 – São diretrizes da política de atendimento:

I – municipalização do atendimento;

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

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

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

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

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

Como se pode observar o ECA, garantiu a participação popular e a mobilização da sociedade civil para que com sua participação seja possível a fiscalização e a efetivação dos direitos infanto-juvenis, pois na realidade a sociedade é participativa e deve ser mobilizada cada vez mais para que participe ativamente das políticas públicas.

O Conselho Tutelar deve ser como “balcões da cidadania” segundo o Guia Metodológico para a Implantação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares 2004, deve o mesmo ser utilizado como meio de transmitir as C/A a cidadania sempre observando os limites dos Conselhos Tutelares, atuando como aconselhador em atendimento as Crianças, Adolescentes, pais e demais familiares (Art. 136, I e II ECA).

Portanto vejamos as atribuições e responsabilidades do Conselho Tutelar a consoante do art.136 ECA.

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;

IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal.

XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural.

As medidas referidas no inciso I do art. 136 são medidas de proteção à criança e ao adolescente, devendo ser aplicadas sempre que seus direitos estabelecidos no ECA, forem ameaçados ou violados, em razão da ação ou omissão da sociedade ou do Estado; falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis; e em razão da conduta da própria criança ou adolescentes (Art.98, ECA), e os demais incisos são consoantes de proteção as C/A.

Ressalta-se que o CT deve sempre fazer o papel de construtor e repassador do verdadeiro sentido de cidadania para seu público alvo, pois cidadãos todos nós somos, infelizmente o proceder como cidadãos corretos é que não é praticado, sejamos a seguir de qual público alvo estamos nos referindo no texto em voga.

### 3.4.2 Público alvo

O público alvo do Conselho Tutelar é composto de todas as crianças e adolescentes que estejam na situação de “credores de direito”, isto é, que tenham quaisquer de seus direitos ameaçados ou violados e não somente aqueles em situação de

risco, como já explanado antes as crianças e adolescentes que antes eram vistas como a Doutrina da Situação Irregular os via, portanto a proteção é para todos em geral.

A cultura brasileira ainda com resquícios da época do Código do Menor trata como necessitados, somente os infratores ou crianças em risco, ainda hoje existe em nosso meio esta visão errada, mais que somente o tempo e o esclarecimento adequado para a sociedade poderá mudar esta visão que não condiz com a realidade, pois com a inovação do ECA, a política de promoção das C/A abrange todas em geral estejam elas em risco ou não, independente de sua classe social.

Portanto fica claro que o público alvo do Conselho Tutelar são as crianças, adolescentes e familiares integrantes gerais da sociedade civil brasileira, que deve lutar sempre em conjunto com os órgãos públicos para defesa e proteção de nossas crianças.

### **3.4.3 A essência e a natureza jurídica do Conselho Tutelar**

A essência do Conselho Tutelar é zelar pelos direitos das crianças e adolescentes, viabilizando a promoção de direitos, a defesa e o controle institucional e social da promoção e defesa De seus direitos.

No entanto sua natureza jurídica é constituída através de normas legais como Estatuto da Criança e do Adolescente e leis municipais. São órgãos públicos e não instâncias organizativas da sociedade civil, portanto integram o poder público e a administração pública. Seus representantes são escolhidos pela comunidade como veremos posteriormente, mas isto não faz com que sejam uma organização de representação da sociedade.

Ainda no dispor sobre sua natureza jurídica do Conselho Tutelar é fato dizer que é essencialmente um colegiado, isto é um órgão integrado por vários agentes públicos, o que faz com que seus atos administrativos sejam atos jurídicos complexos e formais, não decididos por um singular, mais sim pela coletividade.

Em situações especiais, situações emergenciais ou atos protocolares de representação, sempre previstas na própria lei e no seu regimento ou decorrente de

delegação expressa do plenário colegial, esses atos podem ser praticados por sua direção ou por qualquer dos seus membros isoladamente e referendados posteriormente por seu colegiado, mais na realidade do dia a dia os conselheiros tutelares atendem separadamente as mais diversas situações de ameaças e violações de direitos das C/A, não ocorrendo de fato a obediência a certo, o que veremos nos tópicos adiante.

Por fim a essência e a natureza jurídica esta ligada a experiência dos conselhos tutelares a política e institucionalização, como meio de garantir a participação popular no exercício de poder, no desenvolvimento e sua organização perante o Estado, é como meio social de participação política, para que a sociedade civil se torne cada vez mais ligada e atenta as políticas públicas institucionais.

O conselho tutelar, muitas vezes, trabalha demais, mas atuando fora das suas atribuições, isto é, faz pouca sua missão específica e muito a missão de outros órgãos, pois o limite de atuação de um CT está na lei, diferente do que a prática requer, constituindo uma forma de trabalhar diferente.

O ECA elenca as atribuições do CT de maneira clara, devendo o mesmo trabalhar no contexto de rede, integrando o sistema de proteção dos direitos das crianças e adolescentes, onde as atribuições dos outros órgãos também esta explicita na lei.

Em cada município haverá, no mínimo um conselho tutelar composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução.

É necessário para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, preencher os requisitos do dispositivo (art. 133 ECA), reconhecida idoneidade moral, com idade superior a vinte e um anos, e por ultimo residir no município, preenchendo todos os requisitos do artigo anterior é possível se candidatar.

Contudo outros critérios podem ser criados dependendo de cada município, devendo os mesmos ser estabelecido em lei municipal. Importante lembrar que são impedidos de trabalhar no mesmo conselho, marido e mulher, ascendentes e descendentes, sogro e genro ou nora, irmãos, cunhados, tio e sobrinho, padrasto ou madrasta e enteado (art. 140, ECA).

Ressalta-se que em 2011 através da (PLS 278/09) da Senadora Lucia Vânia, foi aprovada a concessão de benefícios trabalhistas aos conselheiros tutelares, como, décimo terceiro salário, férias, licença maternidade, além de cobertura previdenciária.

Muito se avançou na sociedade brasileira nos últimos dez anos, mais infelizmente é sabido pela sociedade pensante que por trás da candidatura dos conselheiros existe um interesse político ativo, pois para as eleições estaduais e municipais infelizmente os políticos interessados se valem e usam do respaldo que os conselheiros têm perante a comunidade, por estarem próximos, para se beneficiarem do ato exclusivo do conselheiro de aconselhar a sociedade ao ato de cidadania, votar, e simplesmente ganham votos para os seus candidatos em troca de interesses pessoais. Para que o real ensinamento da cidadania de votar seja passado à sociedade deve haver primeiramente educação, não por meio de imposição e sim conscientização do direito de votar.

Retirando os interesses políticos e pessoais, muitos dos conselheiros escolhidos pela própria comunidade, por voto direto, secreto e facultativo, onde todos os cidadãos maiores de 16 (dezesesseis) anos e residentes no município podem votar (Art. 9º, Resolução nº 75 do CONANDA), trabalham e atuam com total responsabilidade e dedicação, atuando nas áreas próximas ao próprio conselho, ajudando os demais órgãos públicos no real enfrentamento a violação dos direitos das crianças e adolescentes e observando as dificuldades encontradas pelas C/A, na convivência com a sociedade, para que nos fóruns de debates sejam explanadas, para futuras ações de planejamento político.

Ser conselheiro no cotidiano da instituição aparece, certas vezes, diferente do que se pensava antes de entrar para o exercício da função, o que pode demonstrar um desconhecimento das atividades do CT e da realidade da problemática da criança e do adolescente, das famílias e das políticas públicas, do real enfrentamento.

Pode também significar uma idealização do “ser conselheiro tutelar”.

No entanto o dia a dia dos conselheiros tutelares é de vasta demanda e de muita preocupação, pois atendem um grande número de solicitações e denúncias o que gera tumulto para realização de planos e tarefas. Quanto às dificuldades enfrentadas pelos conselheiros veremos mais adiante

A necessidade de qualificação profissional surge com a criação do Sistema de Garantias de Direito, uma inovação traga nos anos 90 e que com ela trouxe a evolução adquirida com lutas e pelepas para melhor adequação da norma a realidade.

A qualificação profissional é fundamental, pois um órgão de extrema importância como o Conselho Tutelar não pode ser regido de forma leiga, ou por pessoas leigas a normas jurídicas inerentes ao órgão, portanto requer o mínimo de conhecimento.

A capacitação não só é uma necessidade como é um direito dos conselheiros, tornando uma obrigação do poder publico disponibilizar meios para que ocorra a capacitação adequada e a junção do órgão a rede de proteção a C/A.

Não obstante lembrar que a solução de muitos casos que surgem no CT, podem ser resolvidos facilmente com a melhor qualificação dos conselheiros com o conhecimento prévio da legislação, tornando assim um órgão completo diante da solução de problemas existentes, sem a necessidade de acionar o judiciário.

O conselheiro atua não só como ponte do direito a realidade, mais também como educador por diversas vezes, atribuindo a sua função não simplesmente e pura de aconselhar mais sim de educar a criança ou adolescente em atendimento, para uma melhor visão do futuro em perspectiva de vida, tornando assim a promoção adequada da C/A, sempre em respeito aos limites profissionais.

Sob o pensamento exposto no cap. 01, acerca do trabalho em rede e melhor adequação da norma, para um pensamento horizontal, onde não há hierarquia entre os órgãos do Sistema de Garantias de Direito, e sim junção de atividades, para melhor funcionamento da maquina, nesta visão é necessário a qualificação do pensamento de rede, qualificação não só no Conselho Tutelar, mais sim em todos os órgãos ligados a defesa dos direitos das crianças e adolescentes, tornando assim possível a concretização de políticas de proteção as C/A.

Por fim é clara a necessidade de qualificação de todos os órgãos da rede, para que seja a C/A valorizada em sua esfera estatal e municipal em apoio da sociedade civil para o real enfrentamento de inobservância dos direitos das nossas crianças e adolescentes.

#### 3.4.3.1 As dificuldades de se trabalhar no Conselho Tutelar e a precariedade do sistema

O Conselho Tutelar é visto como órgão de frente na defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes, entretanto não é valorizado como deveria ser, a desvalorização partir não só das autoridades públicas, mais também da própria sociedade civil, que não colabora com a efetivação de seus trabalhos.

Portanto para que ocorra a melhor valorização do CT e de seus operadores devemos ter voz forte para com as autoridades públicas e conscientizar a população através de planejamentos políticos adequados, de que o Conselho Tutelar é órgão de extrema importância na sociedade, devendo o mesmo ser atuante e trabalhar em conjunto com a própria sociedade civil, para a educar com base na correta cidadania as crianças e seus familiares, enfim o público alvo do Governo já explanado antes.

Como base da dificuldade enfrentada pelos agentes do CT, vamos verificar pontos importantes analisados sob o prisma e visão crítica da autora do presente estudo.

Como aluna da cadeira de ECA, sob a responsabilidade da ilustre professora Renata Neris, na Faculdade Farias Brito no semestre 2013.1, realizei trabalho voltado exclusivamente para o Conselho Tutelar, o que na prática e realidade me assustou, pois o trabalho foi realizado em visita ao próprio órgão e constatei o total descaso das autoridades quando ao principal órgão de defesa dos direitos das crianças e adolescentes, o Conselho Tutelar.

Em trabalho visitamos o Conselho da Regional II, um prédio antigo, em péssima localização, as salas de atendimento improvisadas, com apenas uma área com algumas cadeias, uma mesa na entrada que simula uma recepção, salas de atendimento com infiltração e com ameaça de desmoronamento, no corredor que dá acesso a cozinha papeis, documentos e pastas amontoados no chão, sem local físico adequado não há no que se falar ou exigir organização, apesar de que existem tentativas.

O transporte para que a equipe se locomova estava em péssimas condições, é um carro furgão, sem qualquer segurança e adequação para o trabalho. Falamos com o motorista e constatamos diante de seu depoimento a real dificuldade de locomoção através dos transportes disponíveis para as demandas e ocorrências.

Em entrevista ao Conselheiro que nos atendeu o Sr. Henrique, destacou o mesmo que o centro se tornou um péssimo lugar para a atuação do Conselho da Regional II, porque o local onde se encontra é dificultoso por si, de péssima localização, local perigoso e sem proteção alguma, pois nos plantões em que os conselheiros tem que sair do CT, no meio da noite ou madrugada torna-se, perigo total para o mesmo e sua equipe, correndo sempre risco de vida. No local onde trabalham não tinha segurança alguma, até que constantemente passaram a ser assaltados dentro do próprio instituto, e após varias solicitações de pedido de reforço para a segurança é que disponibilizaram um segurança de empresa particular para assegurar a equipe melhor forma de trabalho seguro.

O Sistema de Garantias de Direitos inerentes as crianças e adolescentes por muitos foi considerado um sistema ineficaz, que embora com muitas dificuldades, ainda existam dificultosamente pessoas compromissadas com o real propósito de lutar pelos direitos de uma classe desprotegida e inferiorizada pelas próprias autoridades, que não elaboram políticas publicas adequadas, voltadas para este alvo da sociedade, tendo em vista que a grande maioria dos casos de exploração de seus direitos é realizada dentro do próprio âmbito familiar e pela própria sociedade, ou por pessoas muito próximas das vítimas sendo uma realidade que atinge todas as classes sociais sem distinção.

Ainda em entrevista ao Conselheiro Henrique, o mesmo explanou que muitas ocorrências necessitavam de reforço policial, pois muitas vezes já chegaram a ser ameaçados de morte, e nas mais variadas vezes ocorriam forte resistência da própria família para com a equipe do Conselho Tutelar, o que muitas vezes tornava o trabalho inviável e sem resultados positivos.

No entanto a precariedade do sistema inviabiliza que a luta contra determinados crimes seja de forma mais intensa, pois infelizmente todos os órgãos carecem de meios e estrutura física adequada para pleno e melhor funcionamento.

Atualmente são seis Conselhos Tutelares em fortaleza, que não suportam a demanda da população, como exemplo o Conselho Tutelar da Regional II, que carece de estrutura física adequada, localizado na Rua Tereza Cristina nº112, Centro, estrutura de prédio antigo, com apenas quatro salas, uma recepção sem muito material para trabalho, com apenas um carro para atender todas as ocorrências e um conselheiro determinado

com seu trabalho, para atender toda a região do Papicu, Aldeota, Meireles, Pici, Vicente Pizon, Praia de Iracema, Centro, Lagamar, entre outros bairros que chegam para denunciar ou pedir ajuda ao Conselho Tutelar da Regional II que são acompanhados e atendidos, mesmo não sendo de sua jurisdição, fato que ocorre por ineficácia do trabalho em rede, pois em entrevista ao Conselheiro Henrique destacou que muitas pessoas vem de bairros como o Conjunto Ceará que dispõe de Conselho Tutelar na área que por sua vez conta com excelente espaço, e que é referencia para os demais órgãos, e mesmo diante desses fatos ainda procuram ajuda no CT do centro. O porquê, o CT do centro é o mais procurado, por simples motivo o CT do centro foi um dos primeiros a serem instituídos no Ceará, o que o torna mais conhecido e procurado, principalmente por esta na área central da cidade.

Daí a importância de trabalhar com a Rede, uma vez que o conselho que ira realizar determinado atendimento sobre fato ocorrido fora da sua área, passara o mesmo para o Conselho Tutelar, ao qual a área de ocorrência corresponda. Não obstante falar que deve ocorrer mais interação e troca de experiências entre os Conselheiros dos Direitos das Crianças e Adolescentes e os Conselhos Tutelares, onde permite maior visibilidade junto à sociedade das ações dos conselhos, facilitando e motivando o encontro de conselheiros e a troca de informações e as possíveis soluções adotadas para dirimir conflitos e a atuação em suas áreas não sobrecarregando apenas um CT.

A real intenção de se trabalhar em rede é justamente aproximar e melhorar o trabalho em equipe o que facilita o melhor atendimento e prioridade das crianças e adolescentes em situação de violação direta ou indireta de seus direitos.

Todo meio possível de se adotar como melhoria e adequação da lei a realidade, é aceito, adequação entre o convívio e a troca de experiências o que faz da rede mais forte e completa, para tanto se faz necessário o apoio do poder publico e da própria sociedade civil.

Por fim diante de todo o exposto percebe-se que o instituto Conselho Tutelar dirimiu e enfrentou diversas dificuldades, da data de sua implantação aos dias atuais, o que faz dele um órgão primordial para o desenvolvimento humano de nosso país e de nossas crianças e adolescentes.

Tornando-se portanto, um dos principais órgãos em conjunto com a sociedade civil para a real e verdadeira proteção da família como base de uma sociedade equilibrada.

## CONCLUSÃO

A doutrina da Proteção Integral surgiu com o papel de levar a toda criança ou adolescente a garantia de direitos essenciais à vida do homem. O principal enfoque para que os direitos da infância e juventude brasileiras sejam respeitados por todos, é entendermos que os mesmos necessitam de proteção jurídica, por meio do Conselho Tutelar. São pessoas cujo, o desenvolvimento mental ainda está em andamento, não tendo maturidade física e intelectual, para terem seus atos sejam comparados com os de pessoas adultas que passaram pelas fases essenciais da vida, respondendo dessa forma, a problemática desta pesquisa.

Em vertente negativa a proteção integral da criança coíbe as ações do adulto que visa de qualquer forma, que represente uma violação contra os direitos previstos. Tal doutrina reprime não só as ações diretas do adulto contra os direitos já mencionados, como a exploração, mas também qualquer forma de abuso contra as concessões outorgadas pela doutrina, que tem o compromisso de construir uma ordem legal, que garanta o desenvolvimento de todos os potenciais da criança ou adolescente, a fim de garantir que este se torne um ser humano com oportunidades a se tornar mais apto a melhorar a sociedade em que convive.

O objetivo de salvaguardar o menor e de garantir a este todos os direitos fundamentais de que é merecedor é projetado mediante um conjunto de atuações sociais, públicas e privadas, que o Estatuto definiu como Política de Atendimento. Isso se comprova na leitura do art. 86, a seguir trasladado: “Art. 86. 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”.

Assim, os objetivos do presente estudo foram alcançados, em que o ECA criou um Conselho Tutelar para que os menores tenham seus direitos cumpridos, além do que, sempre que estes direitos foram desrespeitados, o Conselho deve adotar as medidas necessárias para punir o responsável.

É dever do Estado e da sociedade preservar os direitos voltados à criança e adolescente, uma vez que seu desenvolvimento físico e mental ainda está em andamento. Não possuem discernimento pleno para agirem sozinhos e muito menos garantir a eficácia de seus direitos, é necessário que a sociedade civil em geral busque mecanismos para garantir sua proteção.

## REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p.24.
- BONAVIDES, Paulo. A Quinta Geração de Direitos Fundamentais. **Revista Direitos Fundamentais & Justiça**, n. 3, abr./jun, p. 82-93, 2008.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- CHILDHOOD. **Sistema de Garantia de Direitos**: um aliado na proteção da infância. Disponível em: <<http://www.childhood.org.br/sistema-de-garantia-de-direitos-um-aliado-na-protecao-da-infancia>>. Acessado em: 14 de jun. 2013.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que são direitos da pessoa**. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- DIGIÁCOMO, Murillo José. **O sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente e o desafio do trabalho em “rede”**. Disponível em: <[http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/Sistema\\_Garantias\\_ECA\\_na\\_Escola.pdf](http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/Sistema_Garantias_ECA_na_Escola.pdf)>. Acesso em: 02 out. 2013.
- FARIAS, Cristiano Chaves de. **Afeto, ética, família e o novo código civil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p.128.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- SEDA, Edson Moraes. **Infância e Sociedade**: Terceira Via. São Paulo: Edição Adês, 1998.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.105.
- SINASE.2009,pag.32.<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/33/Documentos/SINASE.pdf>. Acessado em: 29 de Set. 2013.
- SPOSATO, Karyna B. **Pedagogia do medo**: adolescentes em conflito com a lei e a proposta de redução da idade penal. São Paulo: Saraiva, 2006.
- VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: LTR, 1999.