

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

CARLA ANDREZA KELADE MEZZINA

**A GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE:
EIS O DESAFIO**

FRANCA

2017

CARLA ANDREZA KELADE MEZZINA

**A GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE:
EIS O DESAFIO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social. Área de Concentração: Formação e prática profissional.

Orientadora: Profa. Dra. Eliana Bolorino Canteiro Martins

FRANCA

2017

Mezzina, Carla Andreza Kelade

A garantia dos direitos da criança e do adolescente: eis o desafio / Carla Andreza Kelade Mezzina – Franca : [s.n.], 2017.

193 f.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Orientadora: Eliana Bolorino Canteiro Martins

1. Criança e adolescente. 2. Conselho Tutelar. 3. Direitos sociais
4. rede socioassistencial. I. Título.

CDD – 305.896081

CARLA ANDREZA KELADE MEZZINA

**A GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE:
EIS O DESAFIO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social. Área de Concentração Formação e Prática Profissional.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

Profa. Dra. Eliana Bolorino Canteiro Martins

1º Examinador: _____

Profa. Dra. Cláudia Helena Julião

2º Examinador: _____

Profa. Dra. Eunice Teresinha Favero

Franca, _____ de _____ de 2017.

Dedico à minha família: Mário, Lourdes e José Luiz por me apoiar e incentivar no transcorrer de todas as fases deste processo acadêmico, e especialmente, nas circunstâncias que me fizeram ausentar de nosso convívio para a dedicação exclusiva e integral deste estudo. Sou privilegiada por ter pessoas tão especiais ao meu lado.

Às crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, atendidas ao longo de minha trajetória profissional, pela riqueza e delicadeza dos ensinamentos que me propiciam, sobrevivendo, com perseveranças, às mazelas sociais produzidas pelo devastador sistema político-econômico.

AGRADECIMENTOS

A gratidão torna-se fundamental no processo de aprendizado, afinal envolve tantas pessoas queridas que se fizeram participativas e incentivadoras. Este espaço torna-se pequeno diante da dimensão de pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste sonho cultivado há tantos anos.

Sempre a Deus, por sua generosidade em conceder a vida e dias maravilhosos que se seguiram durante o Mestrado.

Ao meu cônjuge, José Luiz, e aos meus pais, Mário e Lourdes, pelo carinho, apoio e incentivos constantes. Esta conquista só foi possível de ser concretizada porque vocês sempre estiveram ao meu lado.

A minha querida orientadora, Profa. Dra. Eliana Bolorino Canteiro Martins, pela dedicação, apoio, carinho e oportunidade única de instigação à produção do conhecimento do Serviço Social na área sociojurídica.

Aos Juízes de Direito, Dr. Breno Rego Pinto Rodrigues da Costa (Comarca de Monte Santo de Minas), Dr. André Gustavo Livonesi e Dra. Clarissa Rodrigues Alves (Comarca de Porto Ferreira), pela visão e sensibilidade quanto à importância do aprimoramento profissional.

Aos participantes desta pesquisa (Conselheiros Tutelares e Profissionais da Rede Socioassistencial) que por meio dos relatos sobre o cotidiano de trabalho oportunizaram condições para a construção deste estudo.

Às amigas, Maria Juliana Andrade e Poliane Goulat de Lima, que gentilmente me apoiaram e me orientaram no decorrer do processo seletivo para concorrer à vaga no Programa de Pós-graduação em Serviço Social, com certeza estes ensinamentos fizeram a diferença. Minha eterna gratidão!

Às docentes, Dra. Cláudia Helena Julião e Dra. Nayara Hakime Dutra Oliveira, pelas contribuições profícuas na banca de qualificação.

Aos amigos, Maria Luiza da Costa Fogari, Priscila Mara de Araújo Gualberto e João Batista Alves Cabral, pela fraterna amizade que me permite construir a cada dia uma relação profissional pautada no respeito, companheirismo e possibilidades de diálogos reflexivos.

Aos meus colegas e professores do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UNESP – Franca, grandes mestres que compartilharam apoio e conhecimentos no transcorrer do processo acadêmico, oportunizando a criação de laços afetivos que se perdurarão. Em especial, às amigas Soraya Magalhães Pelegrini de Oliveira, Mariana Rosa Alves Ladeira, Maria Florência dos Santos, Cristiane de Fátima Poltronieri, Francislaine Caetano Gardiano, Lorrainy Dias Mendes e Taciana Lopes Bertholino.

Às queridas amigas Tatiana Nacca Ferreira, Patrícia Mion, Sandra Bosquini, Cristina Cruz Silva, Teresa Rossi, Andreia Bellesia e Érica Dinardi, fraternas amigas que sempre torceram por mim.

A todos os meus sinceros agradecimentos!

O Direito da Criança

Criança tem que ter nome
Criança tem que ter lar
Ter saúde e não ter fome
Ter segurança e estudar.

Não é questão de querer nem questão de concordar
Os direitos das crianças todos têm de respeitar.

Direito de perguntar... ter alguém pra responder.
A criança tem direito de querer tudo saber.
A criança tem direito até de ser diferente.
E tem que ser bem aceita seja sadia ou doente.

Tem direito à atenção
Direito de não ter medos
Direitos a livros e a pão
Direitos de ter brinquedos.

Mas a criança também tem o direito de sorrir.
Correr na beira do mar, ter lápis de colorir...

Ver uma estrela cadente, filme que tem robô,
Ganhar um lindo presente, ouvir histórias do avô.

Descer no escorregador, fazer bolha de sabão,
Sorvete, se faz calor, brincar de adivinhação.

Morango com chantilly, ver mágico de cartola,
O canto do bem-te-vi, bola, bola, bola, bola!

Lamber fundo de panela
Ser tratada com afeição
Ser alegre e tagarela
Poder também dizer não!

Carrinho, jogos, bonecas, montar um jogo de armar,
Amarelinha, petecas, e uma corda de pular.

Um passeio de canoa, pão lambuzado de mel,
Ficar um pouquinho à toa... contar estrelas no céu...

Ficar lendo revistinha,
Um amigo inteligente,
Pipa na ponta da linha,
Um bom dum cachorro quente.
Festejar o aniversário, com bala, bolo e balão!
Brincar com muitos amigos, dar uns pulos no colchão.
Livros com muita figura,

Fazer viagem de trem,
Um pouquinho de aventura.
Alguém para querer bem...

Festinha de São João, com fogueira e com bombinha,
Pé de moleque e rojão, com quadrilha e bandeirinha.

Andar debaixo de chuva,
Ouvir música e dançar.
Ver carreiro de saúva,
Sentir o cheiro do mar.

Pisar descalça no barro,
Comer frutas no pomar,
Ver casa de João-de-Barro,
Noite de muito luar.

Ter tempo pra fazer nada, ter quem penteie os cabelos,
Ficar um tempo calada... Falar pelos cotovelos.

E quando a noite chegar, um bom banho, bem quentinho,
Sensação de bem-estar... de preferência com colinho.

Uma caminha macia,
Uma canção de ninar,
Uma história bem bonita,
Então, dormir e sonhar...

Embora eu não seja rei, decreto, neste país,
Que toda, toda criança tem direito a ser feliz!

Ruth Rocha

MEZZINA, Carla Andreza Kelade. **A garantia dos direitos da criança e do adolescente: eis o desafio**. 2017. 193 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2017

RESUMO

A Lei n. 12.010/2009 propôs reformas ao Estatuto da Criança e do Adolescente referentes à importância das políticas públicas para assegurar os direitos sociais a crianças e adolescentes, indicando-se integração operacional de órgãos como o Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Conselho Tutelar e os operadores das políticas setoriais para atuar prioritariamente na proteção integral e na garantia destes direitos. No ano de 2010, a Coordenadoria da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) publicou o Parecer CIJ n. 04/2010 constituído por debates feitos no Fórum Permanente de Estudos dos Juízes da Infância e da Juventude de São Paulo, o qual definiu um reordenamento de ações e revisões de papéis, especificamente com a articulação e monitoramento do Conselho Tutelar, recomendando o não ajuizamento de processos conhecidos como “pedidos de providência”, em virtude da vigência da Lei n. 12.010/2009. Este estudo caracteriza-se por uma pesquisa bibliográfica, documental e de campo de abordagem qualitativa e fundamentada na perspectiva crítica, com o objetivo de viabilizar o conhecimento dos limites e das possibilidades de assegurar direitos à criança e ao adolescente no processo de articulação Conselho Tutelar e rede socioassistencial. A interlocução teórico-analítica de conteúdo problematizou essa nova organização de fluxo de atendimento à criança e ao adolescente que possui os direitos fundamentais ameaçados ou violados, contribuindo assim na construção de indicadores para analisar os desafios da aplicabilidade do Parecer CIJ n. 04/2010 da Coordenadoria da Infância e Juventude do TJSP nestes anos de sua implantação. Foram escolhidos como participantes desta pesquisa cinco conselheiros tutelares e cinco assistentes sociais que atuam na rede de atendimento à criança e ao adolescente de um município de médio porte do estado de São Paulo. Utilizou-se, como técnica para coleta de informações, a entrevista semiestruturada com a complementação dos dados obtidos na pesquisa documental realizada no Conselho Tutelar, oportunizando a apreensão das condições para efetivação das atribuições e prerrogativas tanto do Conselho Tutelar como também dos serviços básicos prestados pela rede socioassistencial, emergindo as contradições presentes na política de atenção a criança e ao adolescente que impõem limites e possibilidades para exigibilidade de direitos, função primordial a ser exercida pelo Conselho Tutelar.

Palavras-chave: criança e adolescente. conselho tutelar. direitos sociais. rede socioassistencial.

MEZZINA, Carla Andreza Kelade. **Ensuring the rights of children and adolescents: that is the challenge.** 2017. 193 p. Dissertation (Master in Social Work) - School of Human and Social Sciences, São Paulo State University “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2017

ABSTRACT

Law n. 12.010/2009 proposed amendments to the Statute of the Child and Adolescent regarding the importance of public policies to ensure the social rights of children and adolescents, indicating the operational integration of bodies such as the Judiciary, Public Prosecutor's Office, Public Defender's Office, and operators of sectoral policies to act as a priority in the integral protection and guarantee of these rights. In 2010, the Coordination of Children and Youth of the Court of Justice of the State of São Paulo (TJSP) published Opinion n.04/2010 consisting of debates at the Permanent Forum of Studies of Judges of Children and Youth of São Paulo , Which defined a reorganization of actions and revisions of roles, specifically with the articulation and monitoring of the Guardianship Council, recommending the non-filing of processes known as “requests for action”, due to the validity of Law n. 12.010/2009. This study is characterized by a bibliographical, documentary and field research with a qualitative approach and based on a critical perspective, with the objective of making possible the knowledge of the limits and possibilities of assuring the rights of the child and the adolescent in the process of Articulation Tutelary Council and social assistance network. The theoretical-analytic content dialogue problematized this new organization of care flow to the child and adolescent who has fundamental rights threatened or violated, thus contributing to the construction of indicators to analyze the challenges of the applicability of Opinion n. 04/2010 of the Coordination Children and Youth of the TJSP in these years of its implantation. The participants were five guardians and five social workers who work in the network of care for children and adolescents of a medium-sized municipality in the state of São Paulo. A semi-structured interview was used as a technique for collecting information, with the complementation of the data obtained in the documentary survey carried out in the Tutelary Council, allowing the apprehension of the conditions for the fulfillment of the attributions and prerogatives of both the Guardianship Council as well as the basic services Provided by the socio-welfare network, emerging the contradictions present in the policy of attention to children and adolescents that impose limits and possibilities for enforceability of rights, a primary function to be exercised by the Guardianship Council.

Keywords: child and adolescent. guardianship council. social rights. social assistance network.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Alterações no Estatuto de Criança e do Adolescente	47
QUADRO 2 - Perfil dos Conselheiros Tutelares participantes desta pesquisa	108
QUADRO 3 - Tipificação das demandas do Conselho Tutelar	125
QUADRO 4 - Procedência das solicitações efetuadas ao Conselho Tutelar	127

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Fluxograma de atendimento pelo Sistema de Garantias de Direitos – Parecer	64
GRÁFICO 2 – Fluxograma de atendimento do Conselho Tutelar	117
GRÁFICO 3 – Demanda de infrequência escolar	129
GRÁFICO 4 – Fluxo de acompanhamento dos casos encaminhados pelo Conselho Tutelar	145
GRÁFICO 5 – Conhecimento do conteúdo do Parecer n. 04, de 2010, da Coordenadoria da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.....	147

LISTA DE SIGLAS

AASPTJSP	Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Estado de São Paulo
APAMAGIS	Associação Paulista de Magistrados
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior
CCI	Centro de Convivência do Idoso
CEDECA	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
CEJA	Comissão Estadual Judiciária de Adoção
CEJAI	Comissão Estadual Judiciária de Adoção Internacional
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CFESS/CRESS	Conselho Federal de Serviço Social e do Conselho Regional de Serviço Social
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONDECA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
DOI/SP	Diário Oficial do Estado de São Paulo
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EPM	Escola Paulista de Magistratura
FIA	Fundo da Infância e Adolescência
FEBEMS	Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor
FOPEJISP	Fórum Permanente de Estudos dos Juízes da Infância e da Juventude do Estado de São Paulo
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MP	Ministério Público
NOB	Norma Operacional Básica
ONU	Organizações das Nações Unidas

PIA	Plano Individual de Atendimento
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PNCFC	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Criança e Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária
PUC/SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
SAM	Serviço de Assistência a Menores
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SGDCA	Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SIPIA	Sistema Nacional de Registro e Tratamento de Informação sobre a Garantia e Defesa dos Direitos Fundamentais de Crianças e Adolescentes
SUAS	Sistema único de Assistência Social
TJMG	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
UNESP	Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS	16
Problematizando do objeto de estudo	20
Delineando os procedimentos metodológicos da pesquisa	25
CAPÍTULO 1 DA SITUAÇÃO IRREGULAR À PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL	34
1.1 A perspectiva menorista no atendimento à criança e ao adolescente	34
1.2 Os direitos da criança e do adolescente: doutrina de proteção integral	40
1.3 Uma inovação do ECA: o Conselho Tutelar	48
1.4 Interpretando a Lei n. 12.010/2009	58
CAPÍTULO 2 A DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: PODER JUDICIÁRIO E MINISTÉRIO PÚBLICO	65
2.1 Aspectos históricos do estado democrático de direito	65
2.2 O poder judiciário no Estado de São Paulo	70
2.3 O Ministério Público no Estado de São Paulo	78
CAPÍTULO 3 O SERVIÇO SOCIAL NO PODER JUDICIÁRIO	84
3.1 O significado sócio-histórico do Serviço Social	84
3.2 O Serviço Social no poder judiciário paulista	92
CAPÍTULO 4 GARANTIR OS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: EIS O DESAFIO	101
4.1 Cenário e atores da pesquisa: município, rede socioassistencial e Conselho Tutelar	102
<i>4.1.1 Contextualizando o município pesquisado</i>	<i>102</i>
<i>4.1.2 Conhecendo a rede socioassistencial</i>	<i>103</i>
<i>4.1.3 Retratando o Conselho Tutelar</i>	<i>106</i>
4.2 Conselho Tutelar e rede socioassistencial: diálogos para protagonizar e defender os direitos sociais de crianças e adolescentes	110
4.3 Possibilidades e limites do Conselho Tutelar na articulação com a rede socioassistencial	134

4.4 A óptica dos assistentes sociais da rede socioassistencial na garantia dos direitos da criança e do adolescente.....	142
4.5 Os impactos da Lei n. 12.010/2009 na efetivação dos direitos da criança e do adolescente: percepção do Conselho Tutelar e da rede socioassistencial.....	147
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	157
REFERÊNCIAS	163
APÊNDICES	
APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	180
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA: CONSELHO TUTELAR	181
APÊNDICE C -ROTEIRO DE ENTREVISTA: REDE SOCIOASSISTENCIAL	182
ANEXOS	
ANEXO A - PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP	184
ANEXO B - PARECER CIJ N. 04/2010 DA COORDENADORIA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE DO TJSP	185

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Despertar, esta é a palavra escolhida para descrever o profícuo processo de aprendizagem que se apresenta nas entrelinhas deste estudo oportunizado por inquietações profissionais diante da renovação persistente de “velhos paradigmas” sobre as especificidades, tendências e pressupostos da problemática da infância e da adolescência.

Dilema produzido pelo capitalismo contemporâneo que ocasionou transformações no mundo do trabalho, atingindo significativamente a classe trabalhadora e, por sua vez, diversos campos profissionais que estão expostos as determinações do mercado de trabalho, o que gera tensões ao efetuar tentativas de imprimir o direcionamento profissional às demandas dos empregadores. (CEOLIN, 2014).

A forma legitimada para assegurar a expansão da sociedade capitalista manifesta-se na função do Estado em prover distribuição desigual de bens, valorizando a propriedade privada e a lucratividade para o desenvolvimento deste sistema, ao invés de garantir os direitos fundamentais contidos nos preceitos constitucionais.

Neste cenário, os órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) como o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselho Tutelar e operadores das políticas setoriais confrontam com o desafio colossal de assegurar direitos reconhecidos formalmente, e o que se torna notório é que os direitos sociais universais e o acesso ampliado aos bens materiais e culturais não são coletivo.

O grau de concentração do poder econômico (pressão do capital financeiro) desafia os controles democráticos e deterioriza as condições de vida e de trabalho, atingindo significativamente o universo das famílias que estão expostas a variadas formas de expressões da questão social como violência, miséria, criminalidade, uso abusivo de drogas, frutos da tensão produzida por um sistema econômico que viabiliza acirrar a desigualdade social como forma de manutenção do poder e da acumulação capitalista.

Neste sentido, o desafio contemporâneo de concretizar direitos perpassa pela luta contra a naturalização e criminalização da pobreza, antigo paradigma que orientou o início da política de atendimento a criança e ao adolescente; e por combater a barbárie política em que não se admite o poder de arbítrio contra a ordem global vigente.

Os significados sócio-históricos e a análise do cenário contemporâneo, tendo como ponto de partida à gênese e o desenvolvimento das políticas de atendimento a criança e ao adolescente, permite visualizar os desafios cotidianos para a efetivação do plano jurídico.

Os resultados obtidos pela pesquisa contribuirão para a apreensão dos limites e possibilidades dessa nova operacionalização proposta pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 1990a) (em suas reformulações) e recomendada pelo Parecer CIJ n. 04/2010 (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2010) da Coordenadoria da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça de São Paulo, na busca pela efetivação dos direitos das crianças e adolescentes, com intuito de qualificar a atuação dos atores envolvidos nesse contexto.

Neste sentido, problematizou no desenvolvimento deste trabalho sobre os desafios e limites enfrentados pelo Conselho Tutelar e pela rede de proteção social para a garantia dos direitos da criança e do adolescente, com vista a desvelar as latências dos significados que se fazem existentes em uma leitura superficial da realidade social, ofertando processos e técnicas de investigação para a aproximação do real e emergir o que de fato se alterou com a implantação deste parecer.

A abordagem detalhada foi estruturada em quatro capítulos da presente Dissertação de Mestrado, sendo o Capítulo 1 intitulado: **“Da Situação Irregular à Proteção Integral da Criança e do Adolescente no Brasil”**, o qual discorre as incidências históricas sobre a problemática da infância e juventude desde o período colonial em que se evidencia o descaso com crianças e adolescentes abandonados, pobres, delinquentes ou órfãos, adotando condutas repressivas e estigmatizantes expressas no Código de Menores de 1927 e que sofreu alterações pouco significativas no ano de 1979 (BRASIL, 1927, 1979). Dentro deste cenário caracterizado pelo menor que se apresentava em situação irregular, disseminou-se que o afastamento de crianças e adolescentes pobres do seio familiar e a institucionalização disciplinaria o comportamento que ameaçava a ordem societária.

Disserta-se ainda, neste capítulo sobre a década de 1980, importante marco na afirmação dos direitos sociais para a sociedade brasileira com a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a qual reconheceu formalmente que criança e adolescente são sujeitos de direitos e requer proteção absoluta. O detalhamento dos princípios constitucionais encontra-se expressos no Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990a), estabelecendo a doutrina de proteção integral à infância e à adolescência mediante a introdução da perspectiva de sujeitos em processo de formação e a necessidade de assegurar a convivência familiar e comunitária, por meio da implantação de políticas públicas.

A mudança do enfoque doutrinário proposto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente viabiliza alterações significativas na essência da política, concretizando um avanço democrático notável com eixos da promoção e defesa de direitos com a implantação dos

Conselhos Tutelares, os quais atuam pela defesa dos direitos da criança e do adolescente sempre que estes estiverem ameaçados ou violados. Este órgão assume a posição de um canal de participação democrática na descentralização governamental e de representação da sociedade civil.

Este debate torna-se de grande valia para fundamentação deste estudo que se propõem refletir sobre os mecanismos que assegurem efetivamente a exigibilidade do cumprimento destes direitos.

O Capítulo 2 “**A Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente: Poder Judiciário e Ministério Público**” contemplam abordagens sobre contextualização histórica que retratam a importância de um ordenamento jurídico (figura do Estado) para o desenvolvimento das civilizações. No decorrer da trajetória histórica, a implantação do Estado de Direito surge como uma reação às formas de autoritarismo e absolutismo, o qual perpassa pelo desenvolvimento do capitalismo desencadeado pela Revolução Industrial. Descreve-se neste item, a constituição do Estado Democrático de Direito no Brasil, pontuando o processo de redemocratização com a conquista da Constituição Federal de 1988, a qual introduziu direitos de cidadania que antes não constavam no nosso sistema jurídico e se discute os desafios de assegurá-los diante da reprodução do capital que gera nova roupagem as expressões da questão social.

Abordou-se no transcorrer deste capítulo, a conjuntura do surgimento do Poder Judiciário e as transformações obtidas ao longo das constituições, assumindo novo papel na sociedade contemporânea de garantir os princípios constitucionais. Elencou-se de forma específica, síntese histórica da instalação do Tribunal de Justiça do estado de São Paulo, unidade territorial em que se realizará a pesquisa, verificando que o Juizado da Infância e Juventude do Estado de São Paulo caracterizou-se como modelo predominante na história da política de atendimento a criança e ao adolescente.

Subsequente explana-se o início da sistematização das ações do Ministério Público no país iniciadas no período colonial, instituição que enfrentou avanços e retrocessos no transcorrer das Constituições Federais. O ápice desta instituição em prol a defesa da cidadania e dos interesses da coletividade adveio com o processo de redemocratização do país, assegurando a existência legal no arcabouço da Constituição Federal de 1988. Considerou-se importante conhecer o processo de estruturação do Ministério Público de São Paulo, unidade da federação em que se aplicou a pesquisa de campo, explanando sobre a função exercida pelo Promotor de Justiça de fiscal da lei em defesa dos direitos e de controle de outros órgãos públicos.

Assim, retomar aspectos sobre a constituição do Estado Democrático de Direito e de órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente como Poder Judiciário e Ministério Público, no caso em estudo situado no Estado de São Paulo, revitaliza os instrumentos para contribuir com a discussão que se pretende traçar na análise da pesquisa de campo.

Por fim, elencou-se as principais inovações introduzidas no ECA, por meio da Lei n. 12.010/2009 (BRASIL, 2009), alvo de análise teórica deste estudo que provocou o aperfeiçoamento da sistemática prevista na garantia dos direitos a crianças e adolescentes.

Ressalta-se que esta Lei trouxe inovações expressivas ao texto do ECA, fortalecendo mecanismos para a garantia da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, aliado aos princípios da prioridade absoluta e do superior interesse da criança e do adolescente.

No capítulo 3 **“O Serviço Social no Poder Judiciário”** contemplou-se a reconstrução do processo que se constituiu historicamente a gênese e o desenvolvimento do Serviço Social no Brasil, considerada relevante para a compreensão da inserção deste profissional na esfera institucional do Poder Judiciário, local de atuação profissional da autora desta dissertação de mestrado, como instrumento de repensar a identidade profissional nesta esfera, visto que no cotidiano de trabalho do assistente social é que se expressam as determinações conjunturais e impõem desafios de direcionar a ação profissional para reafirmação do compromisso ético político com a classe trabalhadora. As questões expressas neste subitem retratam a imprescindibilidade da dimensão investigativa para conferir visibilidade ao conteúdo latente abordado pelo Parecer CIJ n. 04/2010, considerando que nos documentos pesquisados veicula-se que o parecer em tela foi elaborado por Magistrados participantes do II Fórum Permanente de Estudos dos Juízes da Infância e da Juventude do Estado de São Paulo (FOPEJISP).

No Capítulo 4 **“Garantir os Direitos da Criança e do Adolescente: eis o desafio”** se iniciou propriamente as discussões e reflexões em relação à temática da pesquisa, adotando a análise de conteúdo para dinamizar a apresentação dos resultados da pesquisa. Nesta esteira, enfocamos os desafios e os avanços trazidos pelo arcabouço legal, que tem como marco a Lei n. 12.010/2009 (alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente) e o Parecer CIJ n. 04/2010 da Coordenadora da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, com vistas a analisar a atuação do Conselho Tutelar para garantia dos direitos da criança e do adolescente em face destes documentos.

Desta maneira, o debate sobre a temática implica no reconhecimento das violações e das lutas para a efetivação dos direitos sociais que se constrói por implantação de políticas públicas, as quais produzem impactos sociais significativos e, portanto, almeja-se trazer contribuições oportunas para a compreensão da política de atenção à criança e ao adolescente por meio de novos e fecundos estudos.

Problematizando do objeto de estudo

A aproximação da temática deste estudo origina-se pela atuação profissional como assistente social no quadro funcional do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) – Comarca de Monte Santo de Minas - no decurso do período do ano de 2006 a 2015, apurando-se, ao compilar as estatísticas de estudos sociais elaborados pelo Setor Técnico de Serviço Social no ano de 2014, a presença preponderante de processos de providência que retratavam ameaça ou violação de direitos da criança e do adolescente.

Dentre as diferentes ações judiciais na área cível¹ em que havia a atuação do assistente social no TJMG, destacavam-se os processos de Providência da Vara da Infância e Juventude que demonstravam as mais variadas expressões da questão social. Geralmente, eram ajuizados pelo Ministério Público decorrente dos fatos comunicados pelo Conselho Tutelar, retratando a atuação do Conselho Tutelar, do Ministério Público, do Poder Judiciário e da Rede Socioassistencial. Dessa forma, torna-se imprescindível, de acordo com Angélica Silva (2007, p. 71) “[...] que não é possível tratá-los como questões eminentemente judiciais”, mas atribuir responsabilidade aos diferentes atores que compõem o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) para preservar os direitos sociais a este segmento.

Neste sentido, a equipe técnica do Juizado da Infância e Juventude² era acionada para a elaboração do estudo social³, que se trata de uma comunicação escrita no processo judicial em que o profissional assistente social assume o compromisso de garantir a universalização dos direitos sociais e o acesso a bens e serviços de qualidade, traçando apontamentos e encaminhamentos para a rede socioassistencial.

¹ A ação cível caracteriza-se, de forma geral, das relações entre os cidadãos na sociedade, diferentemente da ação criminal que aborda condutas consideradas, de acordo com o Código Penal, antissociais ou danosas.

² A Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) prevê em seu artigo 150: “[...] cabe ao Poder Judiciário, na elaboração de sua proposta orçamentária, prever recursos para manutenção de equipe interdisciplinar, destinada a assessorar a Justiça da Infância e Juventude.” (BRASIL, 1990a).

³ O saber profissional expressa-se na sistematização do estudo social sendo “[...] um processo metodológico específico do Serviço Social, que tem por finalidade conhecer com profundidade, e de forma crítica, uma determinada situação ou expressão da questão social, objeto da intervenção profissional.” (FÁVERO, 2004, p. 42-43).

O compromisso assumido pelo assistente social consiste em refletir e entender o exercício profissional no campo sociojurídico, reafirmando os instrumentos normativos expressos no Código de Ética Profissional (CFESS, 2012)⁴, em prol a materialização do projeto ético-político profissional.

O Serviço Social, inserido no quadro sócio-histórico, é uma profissão inscrita na divisão social e técnica do trabalho, que surgiu num dado contexto histórico, para atender a determinadas necessidades sociais. No momento em que o Estado se amplia visando tratar as sequelas da questão social, acirradas pelo estágio de desenvolvimento do capitalismo (monopolista) é que surge este espaço sócio-ocupacional para a profissão. (MARTINS, 1999, p. 57).

Em outubro do ano de 2015, ocorreu a inserção profissional da pesquisadora no quadro funcional do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, sediada em um município de médio porte. Logo no início do exercício profissional no referido espaço sócio-ocupacional observou-se que não havia ajuizamento de “Processos de Providência” na área da infância e juventude, fato que chamou a atenção.

Após contato com outros assistentes sociais que atuam nesta instituição, verificou-se a existência do Parecer CIJ n. 04/2010, emitido pela Coordenadoria da Infância e Juventude do TJSP, que estabeleceu diretrizes embasadas no Estatuto da Criança e do Adolescente para apuração dos fatos noticiados pelo Conselho Tutelar, o que motivou o desenvolvimento deste estudo para problematizar e aprofundar a reflexão sobre a atuação do Conselho Tutelar na garantia de direitos às crianças e aos adolescentes, tendo como referência este parecer.

As mudanças trazidas pela Lei n. 12.010/2009, a qual alterou a Lei n. 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - propôs reformas referentes à importância das políticas públicas para assegurar os direitos sociais a crianças e adolescentes.⁵ Para tanto, indicou-se a integração operacional de órgãos como o Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Conselho Tutelar e os operadores das políticas setoriais, com vistas a atuar prioritariamente na proteção integral e na garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

No ano de 2010, a Coordenadoria da Infância e Juventude do TJSP publicou o Parecer CIJ n. 04/2010 constituído por debates feitos no Fórum Permanente de Estudos dos

⁴ Ampliação e consolidação da cidadania, considerada tarefa primordial de toda sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis sociais e políticos da classe trabalhadora.

⁵ O Estatuto da Criança e do Adolescente elenca os direitos que deverão ser garantidos expressos pelo artigo 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.” (BRASIL, 1990a).

Juízes da Infância e da Juventude de São Paulo (II FOPEJISP⁶) e com a aprovação dos enunciados deste documento pela maioria dos votos, o qual promoveu alterações em diretrizes procedimentais dos Pedidos de Providência.⁷

O parecer definiu um reordenamento de ações e revisões de papéis, especificamente com a articulação e monitoramento do Conselho Tutelar, alterado a partir da vigência da Lei n. 12.010/2009 que enfatizou a determinação do não ajuizamento de “procedimentos verificatórios” ou conhecidos como “processos de providência”.

Havendo denúncia ao Conselho Tutelar de situação que possa implicar ameaça ou violação de direito à criança ou adolescente, e sendo necessária apuração destes fatos, deve o mesmo requisitar serviço especializado para atendimento, aplicando-se medida à criança e aos pais/responsável para observância deste atendimento. (arts. 101 e 129 do ECA);

Se a denúncia vier de órgão distinto do Conselho Tutelar, o ofício deve ser encaminhado diretamente ao Conselho Tutelar e ao serviço de atendimento específico que a situação requerer, via de regra, o PAEFI, com informação a este último de que, em caso de não adesão pelos familiares, o Conselho Tutelar deve ser comunicado.

Caso os pais ou responsáveis não cumpram a medida e o atendimento, ou constatada a situação de ameaça ou violação de direito, havendo a necessidade de tomada de providências, a representação do Conselho Tutelar deve ser recebida como inicial para a imposição de medida e/ou sanção pecuniária por infração administrativa, nos termos do art. 194 do ECA por infração do art. 249 do ECA. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2010).

Cabe ressaltar que este documento não assume caráter obrigatório, somente propõem ponderações jurídicas sobre ação jurisdicional conforme preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente, o que nos leva a considerar que, provavelmente, os indicadores que constam neste parecer não são adotados universalmente por todas as Comarcas do Estado de São Paulo.

A partir da implantação do Parecer CIJ n. 04/2010, o Conselho Tutelar é responsável exclusivo de estabelecer processo de apuração da realidade social apresentada e acionar a rede socioassistencial para atuar no contexto de risco ou de vulnerabilidade social que se encontram expostas crianças e adolescentes. Sendo assim, alterou-se o fluxograma de atendimento das demandas sociais referentes aos segmentos criança e adolescente, ou seja, aciona-se o Ministério Público, o Poder Judiciário e respectivamente a equipe técnica da Vara

⁶ Tratou-se de um fórum de estudos organizado pela Coordenadoria da Infância e Juventude do Estado de São Paulo, pela Escola Paulista de Magistratura (EPM) e pela Associação Paulista de Magistrados (APAMAGIS), realizado nos dias 14 e 15 de maio de 2010, tendo como público alvo aos Juízes da Infância e Juventude, segundo informações colhidas no site do Tribunal de Justiça do estado de São Paulo.

⁷ A função dos Processos de Providência é retratar o contexto de vulnerabilidade ou risco social que se encontram expostas crianças e adolescentes. Usualmente, as denúncias são feitas ao Conselho Tutelar ou Ministério Público por instituições públicas, por pessoas físicas ou pelos sujeitos submetidos à situação de violações. Os conteúdos desses processos revelam as expressões da questão social que assolam o cotidiano das famílias e a violação de direitos fundamentais previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

da Infância e Juventude após esgotar as possibilidades de permanência da criança e do adolescente em sua família de origem.

Criado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente na década de 1990, como órgão encarregado pela sociedade para zelar pelos direitos da criança e do adolescente, o Conselho Tutelar, constitui-se como uma “[...] instância a que se podem, em caso de ver ameaçado ou violado os direitos, ser defendidos pelos conselheiros, autoridade competente para requerer providências legais imediatas para garantir tais direitos.” (BANDEIRA, 2006, p. 106).

No art. 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente, apresenta-se a finalidade do Conselho Tutelar, ou seja, é um:

[...] órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei. (BRASIL, 1990a).

O Conselho Tutelar aplicará medidas de proteção após identificar contexto de violação ao segmento infantojuvenil pela família, sociedade e pelo Poder Público (identificar o direito violado e o agente violador), entrando ‘em ação sempre que houver suspeitas de ameaça ou violação dos direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente e poderá ser acionado por qualquer membro da sociedade e a qualquer momento através de denúncia do fato.’ (MUCHINSKI, 2009, p. 4794).

O processo de escolha dos conselheiros tutelares sofreu modificação pela Lei n. 12.696/2012 (BRASIL, 2012b) diante da relevância social deste órgão, tendo como uma das mudanças a escolha dos membros pela sociedade.

Considerando que já passaram mais de sete anos desde a promulgação do referido parecer, houve tempo suficiente para sua aplicabilidade e possível avaliação da sua efetividade. É justamente neste sentido que a presente pesquisa problematizou essa nova organização de fluxo de atendimento à criança e ao adolescente que possui os direitos fundamentais ameaçados ou violados, contribuindo assim na construção de indicadores para analisar os resultados da aplicabilidade do Parecer CIJ n. 4/2010 da Coordenadoria da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo nestes anos de sua implantação.

A relevância desta pesquisa centrou-se na sua contribuição ao processo reflexivo sobre a operacionalização do parecer acima citado, tendo em vista que, na investigação realizada no banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (CAPES), da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Campus de Franca e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), verificou-se que

não há pesquisas relacionadas à nova metodologia de trabalho⁸, prevista nas alterações da Lei n. 12.010/2009, tendo como referencial este parecer, contemplando criticidade em face às políticas públicas e o contato sistematizado com a rede socioassistencial.

Tratou-se, sem dúvida, de contribuições de fundamental valia para fazer avançar a reflexão sobre adequações procedimentais dos Pedidos de Providência ao devido processo legal na defesa da Infância e Juventude. Tendo transcorrido mais de sete anos desde a promulgação do referido parecer, considera-se tempo suficiente para avaliar a resolutividade desta sistemática de atendimento proposta pelas modificações do ECA para verificar se realmente propiciou “[...] um olhar crítico frente às políticas públicas e contato sistemático com a rede.” (MILANI; VOLPATO, 2011, p. 12).

Cumprido ressaltar que com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), determinou-se aos Juizados da Infância e Juventude a responsabilidade dos aspectos jurisdicionais, ficando a cargo do Conselho Tutelar os aspectos administrativos.

A atuação do Ministério Público foi consideravelmente ampliada na Constituição Federal de 1988, assumindo a função como uma das principais instituições de defesa dos interesses sociais, do regime democrático e da ordem jurídica. No Estatuto da Criança e do Adolescente, compõe o Juizado da Infância e Juventude, o relevante papel de acionar a Justiça sempre que algum direito fundamental da criança ou do adolescente for violado.

Para compreender os desafios e limites enfrentados pelo Conselho Tutelar na articulação com a rede de proteção social, conforme determina o Parecer CIJ n. 04/2010 da Coordenadoria da Infância e da Juventude do TJSP, e também da própria rede socioassistencial em efetivar os direitos desse segmento populacional é que projetou a realização dessa pesquisa. Para atingir os objetivos almejados nesta pesquisa, torna-se primordial discutir sobre o significado dos direitos sociais⁹ conquistados no processo de redemocratização do Brasil e inseridos no texto constitucional (Constituição Federal de 1988), alvo de reflexões nos capítulos desta dissertação.

Além disso, os pressupostos teóricos utilizados para fundamentar a análise das informações obtidas por meio da pesquisa dar-se-á pela apresentação da dimensão das incidências históricas sobre a problemática da criança e do adolescente desde a fase colonial,

⁸ Significa uma revisão de papéis, cabendo ao Judiciário a função de julgar conflitos de interesses e o atendimento inicial e o monitoramento pelo Conselho Tutelar (esfera administrativa), quando houver ameaça ou violação de direitos à criança e ao adolescente, requisitando atendimentos pelos serviços especializados da rede socioassistencial.

⁹ Os direitos sociais estão expressos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 sendo: “[...] a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.” (BRASIL, 1988).

perpassando pela implantação do Código de Menores e suas respectivas alterações e por fim, se buscou compreender a proteção integral fundamentada pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e respectivas modificações, a qual se ancoraram na dimensão intersetorial do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, ressaltando o surgimento do Conselho Tutelar como órgão inovador e de representação da sociedade civil na exigibilidade de direitos às crianças e aos adolescentes.

Contemplou-se a retomada histórica da implantação do Estado Democrático de Direito brasileiro, elencando síntese do processo para a conquista dos direitos de cidadania. O surgimento do Poder Judiciário e as alterações da função social ao longo da história, as conquistas obtidas pelo Ministério Público como órgão de defesa dos interesses da coletividade também foram contemplados. Por fim, aspectos relacionados a importância da equipe técnica, auxiliares do juizado da infância e da juventude, destacando, especificamente a incorporação do assistente social, foram apresentados. Ressalta-se que esse é o espaço sócio-ocupacional da autora desta dissertação, cujo trabalho profissional se delineia mediante abordagens sobre as determinações conjunturais que impõem nas diversas demandas sociojurídicas pertencentes ao Poder Judiciário e que se constituem desafios para os profissionais – assistentes sociais que direcionam a ação profissional para reafirmação do compromisso ético político profissional com os princípios éticos delineados no Código de Ética Profissional (1993) (CFESS, 2012), que estabelece compromisso primordial com a classe trabalhadora.

A seguir descreveremos, o caminho do levantamento bibliográfico nos amparou na dimensão sócio-histórica dos processos sociais a compreensão da transição da situação irregular à doutrina de proteção integral e absoluta de crianças e adolescentes, motivo pelo qual descreveremos, minuciosamente, neste próximo item o percurso metodológico para a construção desta pesquisa, levando, inclusive, a retratar a imprescindibilidade da dimensão investigativa para conferir visibilidade ao conteúdo latente abordado pelo Parecer CIJ n. 04/2010.

Delineando os procedimentos metodológicos da pesquisa

O compromisso do pesquisador em conhecer e transformar a realidade pesquisada, expresso por Luna (1996), ressalta sobre a imprescindibilidade do planejamento para delimitar sobre o problema que se deseja estudar, pois se trata de um processo dinâmico, e requer sensibilidade e equilíbrio para as alterações que são postas no decorrer do desenvolvimento do estudo.

Para tanto, requer a transparência de todos os passos adotados pelo pesquisador para a construção do conhecimento, representando um recorte parcial ofertado pelo viés teórico.

Diante da importância desta temática, o **método** adotado para fundamentar a pesquisa foi o dialético-crítico, assegurando elementos teóricos para a apreensão de demandas existentes na prática profissional decorrente das disparidades impostas pelo sistema econômico, e a possibilidade de efetuar leituras da realidade pautada em categorias.

De acordo com estudos elaborados por José Paulo Netto (2011, p. 22) “[...] o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto”, buscando explicações coerentes, racionais e lógicas para os fenômenos da sociedade, do pensamento e da natureza propostas pelo método dialético-crítico.

São categorias centrais do método dialético-crítico a totalidade, a historicidade e a contradição. O significado da totalidade refere-se a um todo articulado, conectado, em que a relação entre as partes altera o sentido de cada parte e do todo, e a contradição está incluída na totalidade.

Este movimento pressupõe a historicidade dos fenômenos sociais, reconhece a processualidade, o movimento e transformação do homem, da realidade e dos fenômenos. Significa que os fenômenos não são estáticos, estão em curso de desenvolvimento e, portanto, só podem ser apreendidos a partir do desvendamento deste movimento, por cortes históricos. (PRATES, 2003, p. 95-96).

Em suma, é necessário visualizar o objeto de modo inter-relacionado com o todo, compreendê-lo em seu processo, ou seja, envolve um movimento, do particular para o geral, do interno para o universal, é algo que está em devir. (LEFEBVRE, 1995). Destarte, a pesquisa proposta pretende analisar a atuação do Conselho Tutelar para garantia dos direitos da criança e do adolescente, considerando as alterações propostas no fluxograma desse atendimento conforme orienta o Parecer CIJ n. 04/2010 da Coordenadoria da Infância e Juventude do TJSP.

Paulo Netto (2011) aborda que ao alcançar o fundamento do objeto mediante as estratégias analíticas, o pesquisador reproduz a essência estudada viabilizada pelo método adotado. Considera-se ativo o papel do pesquisador, visto que deverá desenvolver a capacidade de impulsionar o máximo de conhecimentos e analisar suas diversas formas de conexão existentes para a apreensão do processo e da essência deste objeto.

Dessa forma, “[...] o método implica, pois para Marx, uma determinada posição (perspectiva) do sujeito que pesquisa: aquela em que se põe o pesquisador para, na sua relação com o objeto, extrair dele as suas múltiplas determinações.” (PAULO NETTO, 2011, p. 53).

É primordial anterior a explanação sobre o percurso metodológico da pesquisa, retomar o **objetivo geral** deste estudo foi analisar a atuação do Conselho Tutelar para garantia dos direitos da criança e do adolescente em face do Parecer CIJ n. 04/2010 da Coordenadoria da Infância e Juventude do TJSP.

Quanto aos **objetivos específicos** desta pesquisa, foram:

- identificar as demandas de expressiva incidência nos atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar de um município de médio porte do Estado de São Paulo;
- analisar o novo fluxo de atendimento proposto pelas alterações Lei n. 12.010/2009;
- interpretar as possibilidades e os limites enfrentados pelo Conselho Tutelar na articulação com a rede de proteção social no município em estudo e;
- analisar os desafios da rede de atendimento socioassistencial do referido município para garantir os direitos da criança e do adolescente.

O percurso metodológico para o desenvolvimento desta pesquisa se deu articuladamente, de forma dialética, porém foi exposto didaticamente para facilitar a compreensão do leitor dividindo-a nos seguintes momentos:

1º momento da pesquisa:

Inicialmente, realizou-se **pesquisa bibliográfica** para retomar referenciais teóricos para construção de elementos sobre a temática pesquisada, reportando-se a publicações para verificar ponderações similares e diferentes a respeito do problema que se pretende pesquisar.

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. (FONSECA, 2002 apud SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009, p. 37).

Depreende-se que a revisão da bibliográfica ofertará instrumentos para que o pesquisador defina com nitidez o objeto que se almeja investigar (CHIZZOTTI, 2003), utilizando-se de livros, teses, dissertações e artigos científicos para subsidiar este estudo. Propiciará a fundamentação teórica essencial para responder aos objetivos propostos, pretendendo desenvolvê-la amparada em estudos sobre a perspectiva tutelar do Código de Menores e, bem como, na trajetória dos direitos da criança e do adolescente no País, inclusive com os avanços propostos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, especificamente com a criação do Conselho Tutelar, órgão encarregado de zelar pelos direitos da criança e do

adolescente. O referido estudo foi embasado em autores como: Eunice Teresinha Fávero (2005), Murilo José Digiácomo (2013), Marcos Cezar de Freitas (2006), dentre outros.

Discutirá ainda aspectos históricos sobre o Poder Judiciário no Estado de São Paulo e a implantação do Serviço Social neste espaço sócio-ocupacional e também sobre o Ministério Público, tendo como referência as modificações nos objetivos institucionais destes órgãos propostas pela Lei n. 12.010/2009, recorrendo a vários autores, destacando dentre eles: José Murilo de Carvalho (2002), José Paulo Netto (2001), Silvia Alapanian (2008), Carlos Simões (2010), Eunice Terezinha Fávero (2009), Marilda Vilela Iamamoto (2001).

Portanto, a pesquisa foi de natureza exploratória para “[...] proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses.” (GIL, 2007, p. 42). Justifica-se a opção diante da flexibilidade ofertada ao realizar o aprimoramento de ideias ou descoberta de hipóteses, envolvendo sua construção no levantamento bibliográfico e na retomada do cotidiano do indivíduo (GIL, 2007).

Efetou-se, também pesquisa bibliográfica nos bancos de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (CAPES), da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) – Campus de Franca e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), verificando a inexistência de pesquisas sobre a temática em estudo, tendo como referência o Parecer CIJ n. 04/2010 da Coordenadoria da Infância e Juventude do TJSP. Identificou-se apenas a publicação de um único artigo no Anais do Encontro de Iniciação Científica das Faculdades Integradas “Antônio Toledo” de Presidente Prudente/SP intitulado: “O Serviço Social no Fórum de Regente Feijó: aspectos identificadores e abordagem do Parecer CIJ n. 04/2010 da Coordenadoria da Infância e Juventude sobre o pedido de providências”. Certamente essa publicação foi analisada compondo as reflexões sobre o tema em tela.

2º momento da pesquisa:

Considerando que será apresentado o universo da pesquisa – que se trata de um município de médio porte situado no interior do estado de São Paulo - e os participantes deste estudo – que se constituíram de cinco Conselheiros Tutelares (órgão elencado pelo ECA para proteger e garantir os direitos da criança e do adolescente) e cinco assistentes sociais (inseridos em equipamentos sociais da rede socioassistencial que executam a política pública de atenção à criança e ao adolescente) – oportunizou compreender o desafio contemporâneo de romper com a naturalização e criminalização da pobreza, antigo paradigma que orientou o início da política de atendimento a criança e ao adolescente e a apreensão do novo enfoque doutrinário

proposto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente que viabilizou alterações significativas na essência desta política.

Nesta etapa foram identificadas as demandas de expressiva incidência nos atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar de um município de médio porte do Estado de São Paulo referente ao segundo semestre do ano de 2015, constituindo-se em uma primeira aproximação e conhecimento da realidade social. O levantamento dos dados efetuou-se através dos instrumentais de atendimentos existentes no Conselho Tutelar, adotados para registro das demandas atendidas, procedimento esse que foi realizado com prévia autorização do referido órgão. Salientamos que o Conselho Tutelar participante desta pesquisa não conta, até o momento, com o recurso do Sistema Nacional de Registro e Tratamento de Informações sobre a Garantia e Defesa dos Direitos Fundamentais de Crianças e Adolescentes (SIPIA¹⁰ - Sistema de Informação para a Infância e Adolescência), aguardando a vinda dos computadores com os equipamentos instalados pela esfera federal.

Nessa primeira aproximação com o Conselho Tutelar a constatação de que ainda não possui acesso ao SIPIA é um indicativo da precariedade das condições de trabalho impostas ao Conselho Tutelar, considerando que esse instrumento de trabalho facilita a operacionalização das ações e também a possibilidade de sistematizar dados, informações que propiciam uma análise crítica sobre a realidade social e a incidência de demandas sociais referentes às atribuições e competências desse órgão de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Diante desta fragilidade mencionada, percebeu a omissão do Poder Público em ofertar condições dignas para o desenvolvimento do trabalho do Conselho Tutelar no que se referem à estrutura do prédio, equipamentos de informática, veículos e cursos de capacitação.

Como um órgão que desempenha o papel de controle social para assegurar estratégias e espaços de participação em prol aos direitos da criança e do adolescente, observa-se que a lógica perversa do capital impõe limites e desafios para que se efetive como um canal de representação coletiva, o qual desempenha o encargo de estabelecer conjuntamente com o poder público as políticas de atenção ao segmento infantojuvenil e, por sua vez, essencialmente o controle de sua execução.

Atualmente, são feitos registros diários dos atendimentos via computador, entretanto não existem critérios universais estabelecidos pelos membros deste Conselho Tutelar

¹⁰ O SIPIA é um sistema nacional de registro e tratamento de informações sobre a garantia e defesa dos direitos fundamentais preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), constituindo-se como uma base de dados a nível municipal, estadual e nacional como instrumento para formulação de políticas públicas voltadas ao segmento.

para facilitar a organização da estatística anual referentes às demandas atendidas, ou seja, cada conselheiro tutelar utiliza-se de instrumental próprio para redigir os atendimentos em que se identificaram situações de ameaça ou violação de direitos de crianças e adolescente. Portanto, tornou-se necessária a realização da pesquisa documental por dados mensais, em razão da elevada demanda e da fragilidade estrutural.

Cabe ressalva sobre a importância do SIPIA como instrumento para a gestão municipal, destacando a sua valiosa contribuição para elaborar, executar, monitorar e avaliar as políticas públicas de direitos da criança e do adolescente no âmbito local, conforme sinalizado no documento informativo sobre a Equipagem de Conselhos Tutelares – orientação aos gestores locais elaborado pela Secretaria de Direitos Humanos.

Também, nesse momento, a Lei n. 12.010/2009 foi alvo da **análise documental** com intuito de apreender e analisar as entrelinhas desta legislação, tendo em vista que, ao longo da construção deste projeto, constatou-se a necessidade de fomentar este estudo como forma de verificar a aplicabilidade dos preceitos constitucionais referentes à proteção integral e à prioridade absoluta do segmento: criança e adolescente.

Para identificar as questões supracitadas efetivou-se uma **pesquisa documental** como recurso para propor um tratamento analítico dos referidos documentos, ou seja: os instrumentos de registro de atendimento do Conselho Tutelar e a referida legislação.

Para Marconi e Lakatos (2003, p. 174):

[...] a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois.

3º momento da pesquisa:

Realizou, também, **pesquisa de campo de abordagem qualitativa** para buscar resultados fidedignos sobre o problema que se objetiva estudar conforme exposto por Gil (2007). A pesquisa qualitativa possibilita, de acordo com Chizzotti (2003), a construção do conhecimento pelos diálogos dos sujeitos, buscando a interpretação do fenômeno e a respectiva atribuição de significados, ou seja, o objeto não é um dado neutro, pelo contrário, estabelece relações.

Como se trata de um município de médio porte¹¹(conta com população de aproximadamente 51.203 habitantes, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e

¹¹ De acordo com as informações apresentadas na Política Nacional de Assistência Social (2004) um município de médio porte é composto por população de 50.001 até 100.000 habitantes. (BRASIL, 2005).

Estatísticas (IBGE, [2016]); com um único Conselho Tutelar¹² e com poucos profissionais assistentes sociais lotados na política de atenção a infância e a juventude, prezamos por não se identificar o município e, assim, resguardar a identidade dos participantes desta pesquisa.

Cumprе salientar que em Comarcas com maior movimento forense referente a processos com características congêneres, aponta-se a primordialidade de implantação de varas especializadas. Na Comarca em que se realizou esta pesquisa estão instaladas duas Varas, inclusive, uma delas, especializada na área da Infância e Juventude.

Os **participantes** deste estudo constituíram-se por cinco **conselheiros tutelares** que atuam em um município de médio porte do estado de São Paulo e por **cinco profissionais assistentes sociais** que compõem a **rede de atendimento à criança e ao adolescente** desta localidade, exercendo a função de integrar o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), com vistas à efetivação dos direitos da criança e do adolescente.

O motivo que fundamentou a escolha dos conselheiros tutelares como participantes da pesquisa dentre os atores que compõem o SGDCA, justifica-se em conformidade com o Parecer CIJ n. 04/2010 da Coordenadora da Infância e Juventude do TJSP, o qual destaca que o advento da Lei n. 12.010/2009 (proporcionou alteração do ECA), determinou que a apuração de fatos noticiados pelo Conselho Tutelar deve ser efetuada pelo referido órgão, viabilizando articulação com a rede de atendimento.

Este parecer sinalizou ainda que se a notícia do fato for feita por instituição distinta do Conselho Tutelar, deve-se encaminhar a este órgão e ao equipamento social específico que a situação requerer, com a finalidade da adoção de medidas de proteção cabíveis conforme indicado no Art. 101, §9 do Estatuto da Criança e do Adolescente.¹³

Conforme critério previsto na lei federal, que define o número de Conselhos Tutelares a serem implantados no município levando em conta indicadores como: população do município, extensão territorial, densidade demográfica (população dispersa ou muito concentrada em um território) e o contexto da realidade infantojuvenil, do município em questão, atendendo a esses preceitos, possui apenas um Conselho Tutelar.

¹² Conforme exposto na Resolução n. 139/2010: Art. 3º Em cada Município e no Distrito Federal haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar como órgão da administração pública local. § 1º Para assegurar a equidade de acesso, caberá aos Municípios e ao Distrito Federal criar e manter Conselhos Tutelares, observada, preferencialmente, a proporção mínima de um Conselho para cada cem mil habitantes. (CONANDA, 2010b).

¹³ Art. 101, § 9. “Em sendo constatada a impossibilidade de reintegração da criança ou do adolescente à família de origem, após seu encaminhamento a programas oficiais ou comunitários de orientação, apoio e promoção social, será enviado relatório fundamentado ao Ministério Público, no qual conste a descrição pormenorizada das providências tomadas e a expressa recomendação, subscrita pelos técnicos da entidade ou responsáveis pela execução da política municipal de garantia do direito à convivência familiar, para a destituição do poder familiar, ou destituição de tutela ou guarda.” (BRASIL, 1990a).

Já a delimitação do critério para escolha dos assistentes sociais - participantes da pesquisa – aqueles que trabalham especificamente nos equipamentos sociais da rede socioassistencial que executam a política de atenção à criança e ao adolescente sendo: um assistente social do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), dois técnicos assistentes sociais do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (um destes técnicos exerce o cargo de coordenador das medidas socioeducativas em meio aberto), um assistente social da instituição de acolhimento institucional à criança e adolescente e um técnico assistente social do Serviço Hospitalar. Portanto, totalizando cinco profissionais – assistentes sociais.

Justifica-se a ausência de um dos participantes na etapa da coleta de dados desta pesquisa, especificamente a técnica assistente social do Serviço Hospitalar, em razão de compromissos profissionais. Dessa forma, apenas quatro profissionais assistentes sociais que atuam na execução da política de atenção à criança e ao adolescente participaram deste estudo.

Planejou-se na coleta de dados com os Conselheiros Tutelares e com os profissionais Assistentes Sociais da rede de proteção à criança e ao adolescente, a utilização da **entrevista semiestruturada**, com vistas a levantar indicadores para analisar os desafios da rede de atendimento socioassistencial do referido município para garantir os direitos da criança e do adolescente. (Roteiro para entrevista semiestruturada – Apêndices: B e C). Com a devida autorização dos sujeitos entrevistados foi utilizado o **gravador como instrumento de coleta de dados** para propiciar registro minucioso de situações que ilustram o cotidiano destes profissionais.

Conforme expresso por Gil (1999, p. 120) na entrevista semiestruturada “[...] o entrevistador permite ao entrevistado falar livremente sobre o assunto, mas, quando este se desvia do tema original, esforça-se para a sua retomada.”

Na apresentação dos resultados da pesquisa serão utilizados nomes fictícios tanto para os conselheiros tutelares – que serão denominados por espécies de flores: **Jasmim, Lis, Margarida, Rosa e Violeta**; quanto para os profissionais assistentes sociais que serão indicados por nome de escritores brasileiros: **Machado de Assis, Cecília Meireles, Clarice Lispector e Raquel de Queiroz**.

4º momento da pesquisa:

Para averiguar os dados coletados projeta-se utilizar a **técnica de análise de conteúdo**, visando a “[...] descrição objetiva, sistemática e quantitativa/qualitativa do conteúdo manifesto de uma comunicação.” (ALMEIDA; SAMPAIO, 2012, p. 114).

A técnica de análise de conteúdo é compatível com o método dialético e contribui para:

[...] o desvelar das ideologias que podem existir nos dispositivos legais, princípios, diretrizes, etc., que à simples vista não se apresentam com a devida clareza. Por outro lado, o método de análise de conteúdo, em alguns casos, pode servir de auxiliar para instrumento de pesquisa de maior profundidade e complexidade, como, por exemplo, o método dialético. Neste caso, a análise de conteúdo forma parte de uma visão mais ampla e funde-se nas características do enfoque dialético. (TRIVIÑOS, 1987, p. 159-160).

Veiculou-se orientação aos participantes da pesquisa quanto ao que se pretende investigar e a relevância de sua participação para conhecer a realidade social estudada, assegurando confidencialidade aos dados coletados para a preservação das identidades.

Comunicou-se aos participantes deste estudo sobre a aprovação do projeto de pesquisa ao Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Câmpus de Franca sob o número 1.840.805 (Apêndice D).

Por fim, a organização da Dissertação em sua totalidade para ser apresentada na Banca de Defesa.

5º momento da pesquisa:

Constituir-se-á na socialização dos resultados alcançados após o término desta Dissertação por meio da entrega de uma cópia deste estudo, além de informar sobre a disponibilidade da pesquisadora em realizar uma “roda de conversa” com os participantes da pesquisa para refletir sobre os resultados da mesma. Outra forma de socialização dos resultados deste estudo será através da produção de artigos acadêmicos-científicos para apresentação dos resultados em eventos expressivos da categoria profissional.

CAPÍTULO 1 DA SITUAÇÃO IRREGULAR À PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL

Abordaremos no Capítulo 1 sobre o processo histórico de construção dos direitos da criança e do adolescente, conquistando mecanismos legislativos e científicos para a compreensão da representação social da infância e adolescência no País.

A construção de aproximações sobre o percurso histórico das políticas públicas de atenção à infância e à adolescência no Brasil retrata concepções de discursos e práticas de repressão e segregação relativas às famílias em condição de pobreza e miserabilidade derivadas da constituição da sociedade de classes. O que se evidencia historicamente são avanços e retrocessos nestas práticas, apesar das conquistas de legislações, a aplicabilidade torna-se um desafio diante da lógica brutal do neoliberalismo.

Este capítulo discutirá aspectos que contribuirão para problematizar o desenvolvimento deste estudo com vistas a problematizar e aprofundar a reflexão sobre a atuação do Conselho Tutelar na garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, tendo como referência o Parecer CIJ n. 04/2010 elaborado pela Coordenadoria da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Tornar-se-á um instrumento para o estímulo da elaboração de novas pesquisas sobre a temática diante das mudanças produzidas pela Lei n. 12.010/2009, a qual estabeleceu reformas sobre a importância das políticas públicas para garantir os direitos sociais a crianças e adolescentes.

1.1 A perspectiva menorista no atendimento à criança e ao adolescente

Ao longo da história, o abandono de crianças e o infanticídio estiveram presentes em práticas por índio, brancos e negros. Iniciada na Europa, a implantação da roda dos expostos no Brasil ocorreu no século XVIII, constituindo-se como uma instituição de assistência à criança abandonada que se perdurou desde a Colônia até a década de 1950. As rodas dos expostos foram implantadas por meio das Santas Casas de Misericórdia, predominando a prática caritativa para zelar pelas crianças pobres iniciada no período colonial.

Enfatiza-se que, durante o Brasil Colônia, a assistência às crianças abandonadas, pobres ou órfãos baseou-se nos modelos adotados em Portugal, inicialmente eram responsabilidade das câmaras municipais, entretanto a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia absorveu significativamente a demanda. Por sua vez, as decisões da Corte

portuguesa demonstraram omissão no enfrentamento do infortúnio da infância abandonada e pobre, prevalecendo o interesse econômico e a propagação da escravidão. (FALEIROS, 2009).

Neste período, não havia o comprometimento legal da Corte Portuguesa sobre obrigações financeiras com a criação dos expostos na Roda, dependendo consideravelmente de doações particulares.

Conforme Marcílio (2006) a função da Roda dos Expostos era assegurar o sigilo do adulto que pretendia abandonar a criança e evitasse que a deixasse em local que pudesse ocasionar a morte, caso não fosse encontrada por família caridosa. As rodas de Expostos foram instaladas inicialmente: em Salvador/BA (1726), no Rio de Janeiro (1738) e a última roda do período colonial, em Recife/PE (1789). Em São Paulo, uma roda foi implantada em 1825, na Santa Casa de Misericórdia.

Vendo o fenômeno do abandono de crianças na perspectiva histórica ampla, abrangente, podemos afirmar, sem incorrer em grandes erros, que a maioria das crianças que os pais abandonaram não foram assistidas por instituições especializadas. Elas foram acolhidas por famílias substitutas. No entanto, bem entrado neste nosso século, neste último milênio, os chamados até bem recentemente ‘filhos de criação’ não tinham seus direitos garantidos por lei. (MARCÍLIO, 2006, p. 55).

O custeio desta instituição no período colonial era feito por doações de grandes proprietários de terras (latifundiários) preocupados em assegurar a salvação de suas almas. Com a chegada do século XIX, as assembleias provinciais subsidiaram este trabalho, todavia as verbas destinadas não garantiam as necessidades postas. Para amenizar as dificuldades que se faziam presentes nestas instituições, os governos provinciais estimularam a vinda de irmãs de caridades trazidas da França (MARCÍLIO, 2006).

Sendo assim, nota-se que a prática do acolhimento de crianças no Brasil sempre foi difundida e aceita socialmente, no entanto o reconhecimento dos direitos de filiação avançou lentamente e apenas se concretizou com a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990.

Cabe ressaltar que após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), diversos tratados internacionais designaram regras de convivência entre países da sociedade das nações, e um destes tratados culminou na Declaração dos Direitos da Criança, na Conferência de Genebra em 1921 (FREITAS, 2006).

Neste contexto, surgem discussões no Brasil sobre o atendimento à criança e aos adolescentes infratores, abandonados e carentes, ocorrendo, em 1920, o 1º Congresso Brasileiro de Proteção à Infância.¹⁴

Conforme expresso por Cossetin (2012), em 1923 houve a aprovação do Decreto n. 16.272, regulamentando a assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes.

Enfatiza-se que o conceito menoridade foi adotado durante a Primeira República atrelado ao conceito de marginalidade em contextos de abandono ou de delito, o que se considerava como risco de conduta delituosa e se tratava como caso de polícia. Conclui-se, portanto, que as expressões da questão social, na época, se tratavam de forma repressiva e moralizadora.

Em consonância com os documentos nacionais construídos de amparo à infância e à adolescência e as normativas internacionais proposta pela Declaração dos Direitos da Criança aprovada em Genebra, influenciou a elaboração do Código de Menores em 1927 (a criança merecedora de tutela do Estado era o menor em “situação irregular”), estabelecendo a proibição do trabalho de crianças até 12 anos; sua impunidade até os quatorze anos; dos 14 aos 18 anos poderiam ser internadas em estabelecimentos especiais, o que evidenciou a permanência da atenção voltada apenas para crianças e adolescentes pobres e a atuação do Estado¹⁵ direcionada a educar e corrigir o comportamento dos filhos das famílias subalternas. (COSSETIN, 2012).

O Código de Menores do Brasil, que foi chamado Código Mello Mattos¹⁶, seguia a lógica de intervenção originada pelas situações de pobreza a que estavam expostos os abandonados e os denominados de delinquentes. Não previa a instituição de direitos, mas apresentava como base uma orientação preventiva e repressora que visava à punição dos não ajustados ao processo de desenvolvimento empreendido pelo país. (COSSETIN, 2012, p. 29).

¹⁴ Posteriormente, em 1921 o governo autoriza a implantação da Lei Federal Orçamentária nº 4.242, a qual preconizou a organização de políticas de proteção e assistência à criança e ao adolescente abandonado e delincente, associando estratégias de assistência e repressão (COSSETIN, 2012).

¹⁵ Além dos chamados delinquentes, aos abandonados, aos vadios, aos mendigos e aos libertinos, também estava prevista a possibilidade de internação após uma avaliação social que incluía aspectos morais e econômicos dos pais ou responsáveis. Se ficasse provado, por meio da avaliação, que estes não poderiam cuidar das crianças, elas seriam encaminhadas para internação em hospitais, institutos de educação, escolas de preservação ou de reforma (MOURA, 2005 apud COSSETIN, 2012, p. 31).

¹⁶ O idealizador do Código de Menores foi o juiz José Cândido de Albuquerque Mello Mattos, nascido em Salvador (BA), no ano de 1864. Autor também do Juizado de Menores do Distrito Federal em 1923, do qual se tornou juiz titular no ano posterior (OLIVEIRA, J. T., 2014).

Torna-se notório ao analisar as entrelinhas deste Código¹⁷ a presença preponderante da intervenção da ciência médica¹⁸ identificada por Faleiros (apud COSSETIN, 2012, p. 29) “[...] incorpora tanto a visão higienista de proteção do meio e do indivíduo, como a visão jurídica repressiva e moralista.”

Portanto, entende-se que a formalização jurídica da política de atenção ao “menor” inicia-se na década de 1920, passando a tratá-la como política social e o reforço do ideário da institucionalização de menores abandonados e delinquentes. Conforme citado por Rizzini e Pilotti (2009, p. 242) “[...] a criação do primeiro Juizado de Menores do país ocorreu no Rio de Janeiro em 1923, inaugurando uma nova era na assistência oficial.” Posteriormente, ocorreu a instalação do Juizado de Menores em São Paulo e também de um abrigo provisório (1924), especificamente, na capital, prevalecendo ações de cunho moralista e paternalista aos filhos das famílias pobres.

Nos anos de 1930, formalizou-se a substituição do modelo de caridade por práticas assistenciais para atender novas exigências sociais, políticas, econômicas e morais que surgem no País, advinda do processo de industrialização e urbanização das cidades. Neste período implantaram-se associações filantrópicas de amparo à infância desvalida, reflexo de um contexto político nacional e internacional.

Sobre a década de 1930, deparou-se com mudanças no papel do Estado, com vistas a atender a “[...] urgente necessidade de se proceder a uma reforma das instituições políticas, visando à formação de um Estado com uma estrutura burocrática mais racional e moderna.” (COSTA, S., 1999, p. 92). O governo de Getúlio Vargas empenhou-se em organizar a relação capital e trabalho, visando amenizar os conflitos existentes entre trabalhadores e empregadores mediante a adoção de iniciativas para assegurar direitos à classe trabalhadora sob a ótica liberal (readequação da proposta do Estado de bem-estar social).

Segundo Josiane Oliveira (2014, p. 76) “A criação do Serviço de Assistência a Menores (SAM), em 1941, representou a ressonância deste assistencialismo e consolidou, no campo da proteção a crianças e adolescentes, a política de bem-estar social em sentido amplo,

¹⁷ O Código de Menores de 1927 sedimenta em termos legais a ideia de correção a que deveriam ser submetidos crianças e adolescentes, entendidos legalmente como menores e qualificados como abandonados e delinquentes, respondendo, assim, a objetivos bastante específicos, o que implicava a participação multidisciplinar de saberes. Cabia ao higienista os cuidados com saúde, nutrição e higiene; ao educador, a disciplina e instrução; e ao jurista, conseguir que a lei garantisse essa proteção e assistência (OLIVEIRA, J. T., 2014).

¹⁸ No artigo 150 do Código de Menores, determinou a atuação médica: “I) proceder a todos os exames médicos e observações dos menores levados a juízo, e aos que o juiz determinar; II) fazer às pessoas das famílias dos menores as visitas médicas necessárias para as investigações dos antecedentes hereditários e pessoas destes; III) desempenhar o serviço médico do Abrigo anexo ao juízo de menores.” (BRASIL, 1927).

inaugurada sob o autoritarismo de Vargas.”¹⁹ Este serviço caracterizou-se por veicular orientação nacional as práticas de assistência às instituições públicas e particulares que realizavam serviços na área infantojuvenil.

Com a implantação do Serviço de Assistência a Menores (SAM), o qual incorporou algumas funções que eram destinadas aos Juizados de Menores, e suas ações, a princípio, restringiram-se ao Distrito Federal e, somente em 1944, assumiu a nível nacional.

Houve denúncias sobre corrupção e maus-tratos aos menores assistidos, delatadas também na obra elaborada por Paulo Nogueira Filho – diretor do SAM entre 1954 e 1956 – e diante disso, criou-se um anteprojeto de Lei para substituí-lo por outro órgão denominado Instituto Nacional de Assistência a Menores, todavia a apuração das irregularidades não ameaçou a existência do SAM na época.

Apenas em 1964²⁰, o SAM foi extinto e substituído pela Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), com a finalidade de formular e implantar a política de bem-estar do menor mediante a promoção de estudos sobre o problema da infância com vistas à construção de propostas, fiscalizar e orientar as entidades assistenciais (RIZZINI; PILOTTI, 2009).

Foi criada, através da Lei de n. 4.513 a Política Nacional do Bem-Estar do Menor – PNBEM – que trazia as diretrizes de um sistema de atendimento centralizado. Em seguida, cria-se a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM. De acordo com Rizzini e Rizzini (2004, p.39) a concepção de FUNABEM continuava com o pressuposto o abandono dos filhos pela família e pela comunidade. Tendo o objetivo de reintegrar os chamados menores ao convívio social através de políticas compensatórias que pudessem romper com os comportamentos delinquentes. (CARVALHO, F. A., 2010, p. 97).

O que se evidenciou na implantação da FUNABEM foi conter a desordem que poderia influenciar na harmonia do sistema econômico e político, concentrando em definir diretrizes que delimitava ações voltadas aos menores juntamente com seu grupo familiar. Por outro lado, neste período ficam claros os bolsões de pobreza constituídos por um crescimento urbano desorganizado e acirrado pela crise do estrutural do capital a partir de 1970, desencadeando expressões da questão social que ocasionam impactos negativos na vida de

¹⁹ O Estado Novo ficou conhecido como um dos períodos mais autoritários da história do País que se derivou de golpe político pelo presidente Getúlio Vargas (1937-1945), ampliando-se na nova Constituição o poder presidencial de intervir nos poderes: Legislativo e Judiciário, por meio da justificativa de conter uma ameaça de golpe comunista no Brasil.

²⁰ A ditadura militar (1964-1985) caracterizou-se como um golpe de Estado e a condução do País por militares, resultando no afastamento do presidente João Goulart e a implementação de vários Atos Institucionais que preconizava práticas de censura, perseguição política e supressão dos direitos constitucionais.

crianças e adolescentes e o reconhecimento do fracasso do modelo de atendimento proposto pela FUNABEM (COSSETIN, 2012).

A FUNABEM empenhou-se para sensibilizar os governos estaduais para a criação das Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEMS) para atender menores com conduta antissocial. Neste sentido, a autora Cossetin (2012, p. 38) retrata:

Sob o governo de uma nova Ditadura Militar, a repressão a qualquer forma de manifestação que infringisse a ordem nacional intensifica-se de maneira significativa. Dessa forma, o atendimento às crianças e aos adolescentes expressava também esse novo contexto, tendo na reclusão uma linha de ação corriqueira. O atendimento no interior das unidades reflete esta mesma postura repressiva. Assim, com raras exceções, a FUNABEM e mais especificamente as FEBEMs reproduzem o tratamento desumano dispensado anteriormente pelo extinto SAM.

Desde a aprovação do Código de Menores em 1927, vários debates sobre esta legislação e formulação de anteprojetos transcorreram-se ao longo de décadas. Tendo se perdurado a implantação de uma política de atenção à criança e ao adolescente voltada para a criminalização da pobreza, instituindo em 1979 o novo Código de Menores (Lei n. 6.697 de 10.10.1979), o qual não trouxe mudanças significativas e continuou a propagar ações de controle e velhos modelos de assistencialismo, claramente expresso em seu artigo 2º:

Para efeitos deste Código considera-se em situação irregular o menor: I - privado de condições essenciais a sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente em razão de: a) falta, ação ou omissão, dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II - vítima de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsáveis; III - em perigo moral, devido: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V - com desvio de conduta em virtude de uma grave inadaptação familiar ou comunitária; VI - autor de infração penal. (BRASIL, 1979).

Desse ponto de vista, a responsabilidade pela condição social era exclusivamente do menor e sua família, e o que determinava a irregularidade social era a condição de pobreza. O Juiz de Menores assumiu função primordial nesta esfera devido a concentração de poder de decisão sobre o destino dos menores que se deparavam em suposta situação de irregularidade social.

Podemos compreender que ambos os Códigos eram marcados por uma ideologia constituída por elementos da esfera social que determinavam como destinatários dessa lei todos os que não se enquadravam no modelo social considerado como normal: devia-se proteger a criança para que não se desviasse de um dado padrão e, dessa forma, a ordem social e o progresso da nação estivessem assegurados. Os que haviam

sido vítima de abandono, os órfãos e os que mendigavam pelas ruas passavam a ser objeto dos referidos Códigos. (COSSETIN, 2012, p. 42).

Na década de 1980, a sociedade brasileira vivenciou o reencontro com a democracia por meio de processo iniciado em meados dos anos de 1970, conhecido como movimentos sociais que se caracterizaram por denunciar formas de opressão e de exclusão presentes na sociedade, sendo o segmento criança e adolescentes amplamente discutidos. Sendo assim, os movimentos sociais ganharam visibilidade, surgindo novos atores sociais na luta política no decorrer do período da transição democrática, introduzindo direitos de cidadania que antes não constavam no nosso sistema jurídico com a elaboração de uma nova constituição.

Isto resultou da crise política vivenciada no início da década de 1980, ocasionando o avanço da abertura democrática e a desintegração do regime ditatorial²¹, com a introdução de preceitos na Constituição Federal de 1988 como: a descentralização, o controle social e a participação da sociedade civil.

Portanto, para o resgate do contexto histórico na luta pela garantia dos direitos à criança e ao adolescente, buscaram-se conquistas amparadas em normas do Plano Internacional para a construção de legislações e políticas públicas, buscando romper com ações voltadas para a negação da criança e do adolescente como cidadãos.

A Carta Magna preconizou o restabelecimento da democracia no Brasil, propiciando visibilidade à infância e à adolescência como prioridade absoluta, garantindo proteção ao segmento. Outra conquista fundamental para a garantia da proteção integral da criança e do adolescente, baseado nos princípios da Constituição Federal de 1988 foi a promulgação da Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente, concebendo-os como sujeitos de direitos e como pessoas em desenvolvimento, aspectos que serão destacados neste capítulo.

1.2 Os direitos da criança e do adolescente: doutrina de proteção integral

No final da década de 1980, confirmou-se a falência das políticas de atenção direcionadas às crianças e aos adolescentes aplicadas durante a vigência dos Códigos de Menores (1929 e 1979) e as reformas permeavam os debates entre a sociedade civil e o poder público, evidenciando a necessidade de reestruturação das legislações. Desse modo, as formas

²¹ A vigência dos governos militares ocorreu de 1964 a 1985, sendo presididos pelos seguintes generais: Castello Branco (1964-1967), Arthur da Costa e Silva (1967-1969), Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), Ernesto Geisel (1974-1979) e João Baptista Figueiredo (1979-1985).

assistencialistas e estigmatizantes contidas nos Códigos de Menores foram superadas com a introdução de um enfoque inovador com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Sublinha-se, também, que normativas internacionais inspiraram discussões que influenciou na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, dentre elas: a Declaração Universal dos Direitos da Criança, promulgada pela Organização das Nações Unidas (ONU, 1959), e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, em 1989 (BRASIL, 1990b).

O ECA ratifica os princípios expressos na Constituição Cidadã e propõe a doutrina de proteção integral à infância e à adolescência, introduzindo a necessidade da criação de políticas públicas que atendam os direitos assegurados nesta legislação. De acordo com Malta (2009, p. 28) “[...] o novo se apresenta com uma dimensão universalizante de proteção social, estende a todas as crianças e adolescentes um sistema de proteção e garantia de direitos e também, combate a concepção de marginalidade como disfunção social.”

A análise dos estudos brasileiros produzidos demonstra a organização no campo internacional e nacional, que motivaram a visibilidade da criança e do adolescente como prioridade absoluta, conforme princípios conquistados na Constituição Federal de 1988. Tais princípios foram ratificados com a promulgação da Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente, doutrina de proteção integral, diferenciada e especializada, estabelecendo garantia de atenção voltada à formação do ser social.

Neste sentido, o surgimento de legislações infraconstitucionais tem o objetivo de validar os princípios contidos na Constituição Federal de 1988, pretendendo garantir a proteção social à família, à criança e ao adolescente. Traçaremos este percurso diante da evolução, significados, limites e desdobramentos da construção de uma política de atenção ao segmento infantojuvenil.

A Lei Orgânica da Assistência Social²² (Lei n. 8.724/1993) (BRASIL, 1993) retratou o movimento de organização política da época, reconheceu a assistência social como política pública integrada ao tripé da Seguridade Social, expresso na Constituição Federal de 1988, buscando o rompimento da visão da assistência social para fins eleitoreiros e populistas, e passou a identificá-la como provisão dos mínimos sociais para satisfazer as necessidades básicas de segmentos como: família, criança e adolescente, idoso, pessoa com deficiência e gestante.

Com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), tratou-se, nesta legislação, a educação como direito social, delimitando que as crianças e os adolescentes

²² A LOAS inovou ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social, ao afirmar seu caráter de direito não-contributivo, (portanto, não vinculado a qualquer tipo de contribuição prévia), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social, a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais e com a participação da população (COUTO; YASBEK; RAICHELIS, 2010, p. 34).

precisam ter garantidos: escola gratuita, localizada próxima à residência, e que o aluno tenha igualdade de condições para acesso e permanência na instituição de ensino. Isto desencadeou a necessidade da reconfiguração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/96) (BRASIL, 1996), legitimando o direito público de buscar mecanismos jurídicos para garantir seus direitos ao ensino obrigatório em seu artigo 4º:

O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I - Ensino Fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao Ensino Médio.

Em 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) se traduziu como uma inovadora proposta que direciona sua ação política à família, estimulando a promoção da preservação dos vínculos sociofamiliares e comunitários e o reconhecimento sobre a importância da territorialização e o respeito às diferenças culturais e estruturais de cada região do País. Esta legislação previu o redesenho desta política pública com a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social, conforme a Norma Operacional Básica (NOB) n. 130, de 15 de julho de 2005.

A NOB/SUAS previu três diferentes níveis de gestão municipal: a gestão inicial, a básica e a plena. O processo de habilitação e desabilitação dos municípios dependem da articulação da esfera Federal e Estadual e das CIBs, assim como depende também do processo de monitoramento e avaliação da política. Antes do SUAS a habilitação dos municípios era garantida para os que tinham Conselho, Plano e Fundo de assistência social. Agora essa é a habilitação inicial, de modo que para a gestão básica e plena são necessárias outras garantias. As exigências para habilitação dos municípios não podem ser somente burocráticas, mas precisam se configurar em ações efetivas. (STOPA, 2012, p. 80).

A aplicabilidade da PNAS e do SUAS em todo o território nacional introduz a necessidade da intersetorialidade com outras políticas públicas como estratégia para o desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social básica²³ ou especial²⁴, com a finalidade do enfrentamento das expressões da questão social. De acordo com

²³ Proteção Social Básica tem como objetivos prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, entre outras) (BRASIL, 2005, p. 33).

²⁴ Proteção Especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. Os serviços de proteção social podem ser: de Média Complexidade: famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitário não foram rompidos; de Alta

Couto, Yazbek e Raichelis (2010, p. 41) “[...] é preciso situar os riscos e vulnerabilidades como indicadores que ocultam/revelam o lugar social que ocupam na teia constitutiva das relações que caracterizam a sociedade capitalista.”

Especificamente em 19 de abril de 2006, a publicação da Resolução n. 113 pelo Conanda instituiu o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente – importante mecanismo que preconiza a intervenção de diversos órgãos e atores para que a proteção integral de crianças e de adolescentes seja assegurada (DIGIÁCOMO, 2013).

Neste período, sancionou-se, em 13 de dezembro de 2006, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e de Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), tornando de suma importância para a efetivação da doutrina de proteção integral às crianças e aos adolescentes, tendo como diretriz norteadora a defesa pela garantia da convivência familiar e comunitária prevista na Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. No PNCFC (MDS et al., 2006, p. 19) ressalta-se:

[...] contribuir para a construção de um novo patamar conceitual que orientará a formulação das políticas para que cada vez mais crianças e adolescentes tenham seus direitos assegurados encontrem na família os elementos necessários para seu pleno desenvolvimento.

Neste plano, salienta-se a importância da família na vida da criança e do adolescente, e por sua vez, a obrigatoriedade de o Estado prover políticas que assegurem a proteção dos vínculos familiares e comunitários, reafirmando as diretrizes estabelecidas pelo ECA ao tratar sobre a provisoriedade da medida de acolhimento institucional e a amplitude ao pensar “família”, a qual passa a ser identificada como grupo de pessoas unidas por laços de afinidade, aliança e afetividade.

No campo da educação, ainda no ano de 2006, o Ensino Fundamental vivenciou mudanças referentes ao tempo de duração da educação obrigatória que passou a ser de nove anos e o ingresso das crianças a partir dos seis anos de idade no primeiro ano do ensino fundamental, conforme artigo 32º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;

Complexidade: são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegidos para famílias e indivíduos com seus direitos violados, que se encontram sem referência, e/ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário (BRASIL, 2005, p. 37).

- II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;
- III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;
- IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social. (BRASIL, 2006a).

Neste sentido, o ensino fundamental sofreu sucessivas revisões ao longo da trajetória história da política de educação brasileira, evidenciando que o Estado exerce dominação e condensa as relações sociais conforme exposto por Azevedo (2004, p. 67):

[...] o processo pelo qual se implementa uma política não se descarta do universo simbólico e cultural próprio da sociedade em que tem curso, articulando-se, também, às características do seu sistema de dominação e, portanto, ao modo como se processa a articulação dos interesses sociais nesse contexto.

No cenário contemporâneo, o desafio para a materialização do direito social à educação básica refere-se à democratização do acesso, todavia a atuação do Estado torna-se primordial para ampliação das oportunidades de permanência de crianças e adolescentes na escola e também para garantia da qualidade desse processo.

As mudanças nas legislações brasileiras para a infância e adolescência proporcionaram, ao longo da trajetória democrática que se iniciou na década de 1980, debates que culminaram em alterações de artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 12.010, de 3 de agosto de 2009). Alterações essas que provocaram modificações significativas no instituto da adoção quanto ao aperfeiçoamento da sistemática prevista para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária e, também, desencadeou “[...] uma profunda mudança de reflexão acerca do papel dos diversos órgãos e agentes encarregados do atendimento, defesa e promoção dos direitos de crianças e adolescentes.” (DIGIÁCOMO, 2010, p. 8).

Dessa forma, a Lei n. 12.010/2009 provocou modificações nas funções exercidas pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário para a efetivação dos direitos infanto-juvenis, prevendo ações prioritárias e preventivas por diversos órgãos da rede de proteção social. Nesta concepção, o Conselho Tutelar assumiu papel de extrema importância como um mecanismo extrajudicial de atuação na defesa dos direitos do segmento infantojuvenil.

Por conseguinte, amparada nos princípios da excepcionalidade e provisoriedade do acolhimento institucional, a Lei n. 12.010/2009 “[...] estabeleceu a necessidade do esgotamento de todos os esforços no sentido da reintegração da criança e do adolescente acolhido a sua família de origem.” (BAPTISTA; OLIVEIRA, 2014, p. 99).

Para tanto, propõe-se como instrumento de efetivação destas diretrizes a elaboração de um Plano Individual de Atendimento (PIA) que se caracteriza por estabelecer objetivos para reintegração desta criança e deste adolescente no seu meio familiar, e a responsabilidade por sua construção ancora-se em planejamento contínuo interdisciplinar e interinstitucional (BAPTISTA; OLIVEIRA, 2014).

Para que essa articulação aconteça, devem ser realizadas reuniões periódicas para a discussão do estudo do caso pelos profissionais envolvidos, o acompanhamento das etapas planejadas, a verificação do alcance dos objetivos acordados, a avaliação da necessidade de revisão do PIA e a elaboração de estratégias de ações que possam responder às novas situações surgidas durante o atendimento. As conclusões resultantes de tais reuniões servirão, inclusive, de subsídios para a elaboração de relatórios à autoridade judiciária e ao Ministério Público. (BAPTISTA; OLIVEIRA, 2014, p. 100).

As audiências concentradas têm a função de um levantamento sobre a situação de cada criança e de cada adolescente que se encontra em medida de acolhimento institucional, contando com a participação de diversos atores do SGDCA e são realizadas semestralmente, geralmente nos meses de abril e outubro. As audiências foram recomendadas pela Corregedoria Nacional de Justiça (órgão do Conselho Nacional de Justiça) na Instrução Normativa n. 2, de 30 de junho de 2010 e no Provimento n. 32/2013. Embora não estejam previstas legalmente, os avanços promovidos pela Lei n. 12.010/2009, o qual previu a necessidade de reavaliações frequentes sobre a situação de crianças e adolescentes institucionalizados, o que, de certa forma, contribuiu para que fossem aderidas pelos Magistrados.

É preciso considerar ainda que a AC perde seu potencial de eficácia no compromisso a ser assumido pela rede de atendimento se pautada num PIA burocrático, repleto de informações sem ancoragem no conhecimento da história, não apenas da criança, do adolescente e da família, mas também da atenção à infância e juventude brasileiras. É importante lembrar que o foco fundamental deve ser o trabalho de reintegração familiar realizado nos ‘bastidores’ do cotidiano profissional – um trabalho árduo, por vezes decepcionante, frente à fragilidade dos serviços da rede que deveriam atender às complexas necessidades das crianças, dos adolescentes e de suas famílias. (BAPTISTA; OLIVEIRA, 2014, p. 105).

Essas observações nos apontam a existência de duas vertentes nos procedimentos adotados nas audiências concentradas, que poderão se tornar um instrumento de culpabilização às famílias diante da precariedade dos serviços ofertados pela própria rede de proteção social ou ser um mecanismo de caráter resolutivo, interdisciplinar e de priorização da reintegração familiar.

No ano de 2009, publicou-se a Resolução Conjunta Conselho Nacional de Assistência Social e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, n. 1/2009 (CNAS; CONANDA, 2009), com a apresentação de um reordenamento e implantação dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes denominado: “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”, objetivando-se a regulamentação, em todo território nacional, sobre a organização e oferta de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, a determinação de parâmetros (infraestrutura) e a construção de um diagnóstico local para identificar a existência ou não de demanda e quais serviços adequados para realidade daquele município.

O impacto do abandono ou do afastamento do convívio familiar pode ser minimizado se as condições de atendimento no serviço de acolhimento propiciarem experiências reparadoras à criança e ao adolescente e a retomada do convívio familiar. Dessa forma, tais serviços não devem ser vistos como nocivos ou prejudiciais ao desenvolvimento da criança e do adolescente, devendo-se reconhecer sua importância dos mesmos, de forma a evitar, inclusive, a construção ou reforço de uma auto-imagem negativa ou de piedade da criança e adolescente atendidos, por estarem sob medidas protetivas. (CONANDA; CNAS, 2009, p. 20).

Ainda neste ano, especificamente em 11 de novembro, a Resolução n. 109 do CNAS disciplinou a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, objetivando-se a organização “[...] por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade” (CNAS, 2009, p. 5), inclusive a Resolução n. 13, publicada pelo CNAS em 13 de maio de 2014 (CNAS, 2014), incluiu o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais.

Outra normativa, neste caso internacional, sancionada na Assembleia das Organizações das Nações Unidas, em 20 de novembro de 2009, foi “Diretrizes sobre Cuidados Alternativos para Crianças Afastadas do Convívio Familiar”, com o intuito de propiciar atendimento qualificado e melhor forma de protegê-los, inclusive os estados membros da ONU deverão utilizar estas diretrizes na implementação da política de atendimento às crianças e aos adolescentes privados da convivência familiar.

Uma das conquistas no campo da política de atenção à infância e à juventude refere-se à aprovação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) (Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012) (BRASIL, 2012a), regulamentando as medidas destinadas a adolescentes que pratiquem ato infracional, as quais deverão ser implementadas pelas esferas de poderes estadual, distrital e municipal e coordenado pela União.

Cabe enfatizar que a sistematização da proposta do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ocorreu em junho de 2006, constituindo-se “[...] de uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais.” (CONANDA, 2006a, p. 24).

No ano de 2012, o CNAS aprovou a Resolução n. 33, emitindo a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), adensando o conteúdo ao qualificar diretrizes organizativas da política de assistência social como a inclusão detalhada da responsabilidade de cofinanciamento na primazia de responsabilidade do Estado.

Ancorado nesta engrenagem histórica, o Estatuto da Criança e do Adolescente sofreu, novamente, alterações após o ano de 2009, expressas no quadro a seguir:

QUADRO 1 - Alterações no Estatuto de Criança e do Adolescente

Lei 12.045/2011	n.	Determina que alimentos provisórios sejam fixados cautelarmente em favor da criança e do adolescente cujo agressor seja afastado da moradia comum por determinação judicial.
Lei 12.594/2012	n.	Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas à adolescente que pratique ato infracional.
Lei 12.696/2012	n.	Alterações nos artigos 132, 134 e 139 do ECA para dispor sobre os Conselhos Tutelares.
Lei 12.962/2014	n.	Assegura a convivência da criança e do adolescente com os pais privados de liberdade.
Lei 13.010/2014	n.	Estabelece o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante.
Lei 13.046/2014	n.	Obriga entidades a terem, em seus quadros, pessoal capacitado para reconhecer e reportar maus-tratos de crianças e adolescentes.
Lei n. 13.257/2016		Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância em atenção à relevância desta fase inicial do desenvolvimento infantil
Lei n. 13.306/2016		Fixa em cinco anos a idade máxima para o atendimento na educação infantil, prevendo o atendimento em creche e pré-escolas às crianças de zero a cinco anos de idade.
Lei n.13.431/2017		Estabelece medidas de assistência e proteção à criança e ao adolescente em situação de violência

Fonte: Elaborado e adaptado por Carla Andreza KeladeMezzina.

No cenário contemporâneo, o Estatuto da Criança e do Adolescente depara-se com constantes ameaças diante da tramitação de projetos de lei que evidenciam retrocesso, inclusive das reformulações propostas pela Lei n. 12.010/2009.

O Projeto de Lei n. 3.904/2015 de autoria do deputado Veneziano Vital do Rêgo retrata uma destas ameaças ao propor nova alteração ao artigo 50 do Estatuto da Criança e do Adolescente para ampliar o alcance da adoção da criança ou adolescente, em favor de favor de candidato não cadastrado previamente conhecida como adoção consensual ou intuito personae.

[...] isso significa novamente a escolha política para diminuir a distância entre lei e realidade. Em vez de criarmos os tais programas de orientação e auxílio, na realidade restritivos e insuficientes, propõe-se que sigamos com a lógica típica do Código de Menores de 1979, restando apenas “ressuscitar” o paradigma da ‘situação irregular’. (OLIVEIRA, R. C. S., 2015, p. 163).

Certamente, reconstruir a síntese sobre a trajetória da construção de políticas públicas voltadas para o atendimento à criança e ao adolescente no País permite declarar que o fundamento histórico desta política reforça a criminalização e medicalização da pobreza²⁵ que ainda persiste na ação de muitos profissionais no cenário contemporâneo, embora todos os mecanismos jurídicos conquistados arduamente desde a década de 1980.

1.3 Uma inovação do ECA: o Conselho Tutelar

No País presencia-se o processo de concentração de renda marcado por desigualdades sociais gritantes de grande parte da população brasileira, o qual leva à marginalização e à dificuldade de acesso a serviços e bens necessários para suprir os mínimos sociais essenciais para a sobrevivência. Conforme sinalizado por Alencar (2004) o contexto social depara-se com o crescimento do desemprego e a precarização do trabalho que ocasionam consequências ao universo das famílias quanto ao acesso à cidadania e aos direitos fundamentais, principalmente diante da ausência de mecanismos de proteção social para atuar sobre os efeitos do apelo neoliberal.

A construção e implantação de políticas públicas são instrumentos para a redução da desigualdade social e melhorias das condições de vida dos grupos menos favorecido. Diante do cenário mundial globalizante em que se prioriza a dimensão econômica e a prevalência de traços conservadores e autoritários torna-se um desafio assegurar as políticas públicas de atenção à infância e à juventude

²⁵ Pesquisas feitas por Eunice Teresinha Fávero (2007), no livro “Questão Social e Perda do Poder Familiar” e por Eunice Teresinha Fávero e Maria Lívia do Nascimento (2012), no artigo “Abrigo, pobreza e negligência: percursos de judicialização” publicado na revista Psicologia & Sociedade, retrataram o cenário de criminalização da família pobre como justificativa para intervenção do Estado.

Protagonista principal deste estudo, devido a relevância de seu trabalho como órgão de defesa pela exigibilidade dos direitos da criança e do adolescente, o Estatuto da Criança e do Adolescente, define em seu artigo 131, que o Conselho Tutelar é um “[...] órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei.” (BRASIL, 1990a).

O Conselho Tutelar aplicará medidas de proteção após identificar contexto de violação ao segmento infantojuvenil pela família, sociedade e do Poder Público (identificar o direito violado e o agente violador), entrando ‘em ação sempre que houver suspeitas de ameaça ou violação dos direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente e poderá ser acionado por qualquer membro da sociedade e a qualquer momento através de denúncia do fato’. (MUCHINSKI, 2009, p. 4794).

O Conselho Tutelar²⁶, previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, assume a função de coibir ameaças e violação de direitos. Esta lei atribui legitimidade a este órgão ao definir características como permanência e autonomia que significa independência para representação do interesse prioritário na proteção de crianças e adolescentes.

Rosário (2002, p. 17) diz:

Uma legislação cumpre um papel objetivo quando determina responsabilidade que sendo pública e com a força coercitiva da lei, pode ser cobrada. Ao mesmo tempo, a

²⁶ 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. (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência
 - XII - promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes. (Incluído pela Lei nº 13.046, de 2014)
- Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009).

lei atua para a formação de novos consensos culturais que tenham capacidade de estabelecer um modo de pensar e de agir diferentes dos hegemônicos até então.

O Estatuto da Criança e do Adolescente traz no artigo 132, que em cada Município haverá no mínimo um Conselho Tutelar formado por cinco membros que deverão atuar em conjunto para tomada das decisões, conhecida como reunião de colegiado. (BRASIL, 1990a).

O Colegiado tem autonomia para tomar decisões em relação aos casos em tramitação no Conselho sem interferência externas. Isto quer dizer que ninguém deve interferir nas decisões que forem tomadas pelo Colegiado. A única autoridade que pode rever uma decisão do Conselho Tutelar é o Juiz, e a pedido de quem tenha legítimo interesse (art. 137) do ECA, ou seja, por interesse dos envolvidos na questão. (LOPES, 2014, p. 31).

Ainda, é de se registrar que a Resolução n. 139/2010, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA, 2010b)²⁷, dispôs de parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil, tendo sido modificada pela Resolução n. 170/2014 (CONANDA, 2014), que disciplinou sobre a unificação do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar em todo o território nacional.

Art. 3º - Em cada Município e no Distrito Federal haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar como órgão da administração pública local.

§ 1º Para assegurar a equidade de acesso, caberá aos Municípios e ao Distrito Federal criar e manter Conselhos Tutelares, observada, preferencialmente, a proporção mínima de um Conselho para cada cem mil habitantes. (CONANDA, 2014).

Nesta Resolução destacou-se a necessidade de constar no orçamento dos municípios ou do Distrito Federal o custeio para as despesas referentes à implantação, à manutenção e ao funcionamento dos Conselhos Tutelares (despesas com espaço físico, mobiliário, equipamento de informática, água, luz, telefonia fixa e móvel, transporte e formação continuada, etc.).

No âmbito municipal, torna-se obrigatória a criação de lei para dispor sobre a Política de Atendimento de Direitos da Criança e do Adolescente que discipline a implantação do Conselho Tutelar, definindo o processo de escolhas dos membros, as atribuições, o horário

²⁷ O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) é um órgão colegiado permanente de caráter deliberativo e composição paritária, previsto no artigo 88 da Lei nº 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Integra a estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). O CONANDA é um órgão colegiado de composição paritária integrado por 28 conselheiros titulares e 28 suplentes, sendo 14 representantes do Poder Executivo e 14 representantes de entidades não governamentais que possuem atuação em âmbito nacional e atuação na promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. (CONANDA, [2016]).

de funcionamento do serviço, os meios imprescindíveis para suas atividades – que deverão ser arcados pelo Poder Executivo, e a remuneração.

O processo de escolha dos conselheiros tutelares sofreu alteração pela Lei n. 12.696/2012 (BRASIL, 2012b) diante da relevância social deste órgão, tendo como uma das mudanças a escolha dos membros pela sociedade, possibilitando a efetivação do regime democrático pela participação da comunidade na escolha de seus representantes. Esta Lei assegurou a ampliação do mandato para quatro anos, pontuando que a eleição deverá ocorrer no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial. Além disso, estabeleceram garantias trabalhistas (cobertura previdenciária, gozo de férias acrescidas de um terço do valor da remuneração mensal, gratificação natalina e licença maternidade e paternidade).

Estas mudanças foram importantes para assegurar melhores condições de trabalho (previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar em lei orçamentária municipal) e garantias trabalhistas. Vale dizer que, nacionalmente, os Conselhos Tutelares estavam expostos à desvalorização de sua força de trabalho – condição vivenciada por inúmeros trabalhadores que se encontram expostos ao trabalho informal, temporário e terceirizado, influências do neoliberalismo e da reestruturação produtiva. De acordo com Iamamoto (2001, p. 53) “[...] o capital, em seu movimento de valorização, produz a sua invisibilidade do trabalho e a banalização do humano, condizente com a diferença ante a esfera das necessidades sociais e dos valores de uso.”

É interessante observar que a ausência de um teto salarial para os conselheiros tutelares (a lei municipal disporá sobre a remuneração dos membros do Conselho Tutelar de acordo com a referida Lei) induz à precarização. Tal precarização assola o mundo do trabalho a partir da reestruturação produtiva, abrindo espaço para a empregabilidade cada vez maior de candidatos com frágeis conhecimentos, ampliado sobre a realidade social devido à existência de baixas remunerações. Portanto, a imprescindibilidade da luta desta categoria de trabalhadores e de entidades representativas como estratégia adotada para conquistar legalmente garantias trabalhistas para a coletividade.

Considera-se que a elaboração do Regimento Interno é fundamental para delimitar o funcionamento deste órgão e a prevalência de aspectos democráticos, determinando que a coordenação seja presidida por todos os membros.

Os Conselhos Tutelares são, portanto, uma forma de consecução prática do ECA nos municípios. A legislação municipal precisa contemplar essa realidade, provendo mecanismos que não permitam retroceder na afirmação da defesa dos direitos da

criança e do adolescente como atividade essencial do Estado, bem como na garantia da prestação e da continuidade do serviço aliado à efetiva fiscalização do mesmo. (PRESTES, 2002, p. 105).

O trabalho desenvolvido pelo Conselho Tutelar requer uma Rede de Proteção Social articulada, tendo em vista que este órgão tem como função encaminhar as demandas relacionadas à violação ou ameaça dos direitos da criança e do adolescente aos órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

Quando a Rede de atendimento não funciona, ou funciona precariamente, o Conselho Tutelar atua no sentido de cobrar os agentes que gerem as políticas públicas sobre aquilo que falta para atender às necessidades existentes; de que se cumpra o que determina a Lei 8.069/90: que crianças e adolescentes sejam 'prioridade absoluta'. (LOPES, 2014, p. 26).

De acordo com Lopes (2014, p. 31) “[...] uma ação impensada ou precipitada pode comprometer todo um processo e trazer danos irreversíveis a vida destas pessoas.” Pensar nesta argumentação é reconhecer o papel primordial da família que se concretizou em legislações elaboradas após a Constituição Federal de 1988 como: próprio Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica de Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social, o Plano Nacional de Promoção à Convivência Familiar e Comunitária, dentre outras.

E a abordagem da família é um dos aspectos existentes e relevantes no trabalho desenvolvido pelo Conselho Tutelar, inclusive previsto nas medidas de proteção elencadas pelo ECA e desse modo, a prática profissional do conselheiro tutelar não deve ser pautada em rótulos preconceituosos e estigmatizantes, muito pelo contrário, é propiciar a estas famílias o acesso a rede de atenção básica para amenizar ou superar as adversidades enfrentadas.

Existe uma grande perversão na atitude de desqualificar as famílias em situação de vulnerabilidade social. Elas são duplamente prejudicadas: pela própria situação de precarização e pelo julgamento que delas se faz quando não se leva em conta que elas não são responsáveis por essa condição social; pelo contrário, elas são muito mais vítimas da desigualdade social. (COSTA; PENSO; GANDOLFO, 2014, p. 47).

A falta de acesso às políticas públicas tem implicações nos universos das famílias, principalmente quando estiverem expostas às situações de vulnerabilidade ou risco social. Assim, o surgimento de legislações tem o objetivo de validar os princípios contidos na Constituição Federal de 1988, pretendendo garantir a proteção social da família, da criança, do adolescente, do idoso, da pessoa com deficiência, e demais pessoas ou grupos em situações de vulnerabilidades sociais. É possível visualizar que o caminho para assegurar a proteção social acontecerá ao instrumentalizar a família, oportunizando recursos.

Vários são os desafios enfrentados pelo Conselho Tutelar no trabalho de abordar e mediar famílias, primeiramente é necessário compreender e reconhecer as peculiaridades infinitas dos processos familiares, bem como, considerá-las objetos de representações sociais, através da flexibilidade de papéis.

Segundo Szymanski (2002, p. 17) “[...] as mudanças que ocorrem no mundo afetam a dinâmica familiar como um todo e, de forma particular, cada família conforme sua composição, história e pertencimento social.”

Teixeira (2016) atribui que para entender família deve-se compreender seu envolvimento na complexa trama histórica e social, apontando ao longo da história e na contemporaneidade variedade de experiências familiares e modos de organizações que são unidas, ou não, por laços consanguíneos e em um lapso de tempo mais ou menos longo. É um espaço de socialização e de proteção de seus membros, propiciando absorver valores culturais, éticos e humanitários e de estímulos a criação de laços de solidariedade.

Baseado nas considerações acerca da relação Conselho Tutelar e família, a qualidade da relação ocorrerá na medida em que há preocupação deste profissional em oportunizar atendimentos que demonstrem ao cidadão sentir-se acolhido, ouvido, compreendido e respeitado; motivo pelo qual a função exercida por este agente social apresenta características peculiares e requer além de comprometimento com a causa, condições estruturais para operacionalização de seu trabalho.

Cabe ressaltar que o trabalho desenvolvido pelo Conselho Tutelar torna-se um instrumento de grande valia para construção de indicadores sobre as deficiências existentes no âmbito municipal.

Considera-se que o Sistema Nacional de Registro e Tratamento de Informações sobre a Garantia e Defesa dos Direitos Fundamentais de Crianças e Adolescentes (SIPIA) é uma ferramenta primordial de registros sobre as demandas de expressiva incidência existentes na realidade cotidiana do Conselho Tutelar, construindo indicadores para formular e operacionalizar a política de atendimento infantojuvenil. O contato para o fornecimento deste sistema é feito com a equipe do SIPIA, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.²⁸

Por sua vez, atribui-se as mudanças em decorrência da emergência de novas necessidades desta instituição impostas pela sociedade contemporânea, reflexos das políticas e

²⁸ Consulta no manual “Equipagem de Conselhos Tutelares”, trabalho desenvolvido pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República para apoiar os municípios na garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes brasileiros (SECRETARIA DOS DIREITOS HUMANOS; CONANDA, 2013).

práticas sociais desencadeadas pelos jogos de interesses em prol ao fortalecimento do sistema capitalista.

Salienta-se que o Conselho Tutelar participante desta pesquisa não conta, até o momento, com o recurso do Sistema Nacional de Registro e Tratamento de Informações sobre a Garantia e Defesa dos Direitos Fundamentais de Crianças e Adolescentes (SIPIA), aguardando a vinda dos computadores com os equipamentos instalados pela esfera federal.

Neste sentido, atribui-se o exercício profissional dos Conselhos Tutelares como um mecanismo extrajudicial de atuação na defesa dos direitos do público infantojuvenil, em face a situações de ameaça ou violação de direitos, prevendo “[...] a inclusão das famílias em programas oficiais de auxílio quando os pais ou responsáveis não conseguem cumprir com suas obrigações de criação e educação dos filhos por motivo de carência material.” (FERREIRA; BITTENCURT, 2009, p. 145).

Nota-se no contexto histórico das políticas de atenção à criança e ao adolescente a prática de criminalização da pobreza, e o Estatuto da Criança e do Adolescente preconiza o rompimento deste paradigma, um dos desafios que permanece no cenário contemporâneo.

A atuação profissional do Conselho Tutelar preconiza princípios constitucionais referentes à descentralização político-administrativa e à municipalização, configuração jurídica que prevê a desjudicialização e descriminalização da pobreza, e como órgão autônomo impossibilita a intervenção política ou controle hierárquico.

O dever de exercer direitos ou de velar pelo seu exercício constitui-se em responsabilidade atribuída pelo legislador, em primeiro lugar, ao próprio Poder Público, capaz de ordenar, com autoridade, as providências necessárias ao reparo do direito transgredido. As instâncias do Poder Público, investidas em autoridade para determinar providências no caso concreto, são, nas suas respectivas esferas de competência, o Poder Judiciário, pelo Juiz da Infância e da Juventude, e, a mais importante inovação do Estatuto, o Conselho Tutelar, entes legitimados a emprestar à ordem pública o necessário sentido de cogência. A atuação do primeiro, do Juiz, situa-se no campo estrito da prestação jurisdicional. Para o segundo, o Conselho Tutelar, resulta a investidura para determinar providências de natureza administrativa. (KONZEN, 2000, p. 5).

O Estatuto da Criança e do Adolescente adotou a concepção de doutrina de proteção integral, determinando a implantação de políticas públicas que se efetivará por meio do Sistema de Garantia de Direitos representado por diversos atores públicos e sociais. Além do Conselho Tutelar, a lei prevê a criação de estruturas para efetivação deste fundamento nas esferas nacional, estadual e municipal: Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Fundos para Infância e Adolescência (FIA) (COSTA, A. P. M., 2002).

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, instituído pela Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991 (BRASIL, 1991), apresenta-se como instância máxima para formular, deliberar e controlar políticas públicas para a infância e a adolescência na esfera federal, bem assim, desempenhar o papel de órgão responsável para tornar efetivos os princípios e diretrizes contidos na Lei n. 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente. Essa instância deliberativa propôs a regulamentação do artigo 88 do ECA, instituindo o SGDCA, cf. Resolução n. 113, de 19 de abril de 2006 (CONANDA, 2006b).

Entre as atribuições de responsabilidade do Conanda cita-se: zelar pela aplicabilidade da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e ofertar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos órgãos estaduais, municipais, e entidades não governamentais para efetivação dos direitos estabelecidos.

Quanto ao âmbito estadual, conforme informações prestadas no site do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente²⁹ do Estado de São Paulo (local em que se situa o município em que se realizará a pesquisa), a criação deste órgão efetivou-se pela Lei Estadual n. 8.074/1992 e a regulamentação deu-se pelos Decretos Estaduais n. 39.059/1994 e 39.104/1994. Tem como missão atuar em parceria com conselhos de direitos e tutelares, organizações governamentais e sociedade civil, com vistas ao cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente e o desenvolvimento de ações para cooperar com os municípios, vislumbrando o fortalecimento da política de atenção ao público infantojuvenil.

Na esfera municipal, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) tem papel fundamental na efetivação dos direitos da criança e do adolescente como instituição deliberativa e responsável pela criação de políticas públicas. Os membros deste conselho não são remunerados, requerendo o comprometimento com a causa da infância e adolescência. A inoperância deste órgão dificultará a atuação do Conselho Tutelar, pois o CMDCA deliberará sobre as políticas setoriais para garantir as ações protetivas dirigidas ao público infantojuvenil.

Além de deliberar, acompanhar, controlar e conhecer a realidade local, o CMDCA deve estar integrado com os órgãos executores das políticas públicas direcionadas para a criança e ao adolescente. Deve ainda, articular outras relações no sentido de que a Rede de atendimento possa ser efetiva. Assim, os Conselheiros de Direitos devem participar das reuniões do orçamento, acompanhar a aprovação e a execução do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) indicando inclusive modificações que podem ser necessárias para que a

²⁹ SÃO PAULO (2017).

política de atendimento à criança e ao adolescente atue em acordo ao princípio constitucional da prioridade absoluta. (LOPES, 2014, p. 37).

Sobre o Fundo da Infância e Adolescência (FIA), está previsto no art. 88, inciso IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e se caracteriza por um fundo especial para captar recursos destinados para financiar programas, projetos e ações voltados para promoção e a defesa dos direitos da criança e do adolescente.

O ECA prevê fontes de receitas que serão destinadas ao FIA como: multas administrativas aplicadas devido a prática de infrações tipificadas nos arts. 154, 214, 245 a 258 do ECA; multas impostas em ação civil pública, conforme o art. 214, da referida lei; e as chamadas “doações subsidiadas” de pessoas físicas ou jurídicas, previstas no art. 260 do mesmo diploma, as quais poderão ser deduzidas do imposto de renda dos doadores até o limite legal de 1% para pessoa jurídica e 6% para pessoa física (BRASIL, 1990a).

Além de estar previsto no ECA, a Resolução n. 137 do CONANDA detalhou sobre a criação e funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, inclusive para coibir a inadequação da aplicação de recursos pelas diferentes esferas, tendo como órgão responsável para gerir os fundos os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA, 2010a).

Correlato às abordagens descritas acima, o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) foi implantado no ano de 2006, consoante a consolidação dos direitos sociais da criança e do adolescente, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, e do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, tendo como marco a proteção integral, a prioridade absoluta e a convivência familiar e comunitária.

Conforme assinalado anteriormente, essas conquistas motivaram-se pela mobilização social que se instalou no País pós-1978, diante de variadas formas de arbitrariedade e violência. Fato que gerou resistência na sociedade e provocou a alteração no tratamento conferido às crianças e aos adolescentes, como também, pelo cenário internacional como a Convenção dos Direitos da Criança, aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1989.

Ao retomar as conquistas obtidas no País com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, indica-se a municipalização das políticas públicas previstas no artigo 88 do ECA, determinando-se a criação de Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente nas três esferas de poder (nacional, estadual e municipal, inclui-se Distrito Federal), com poder deliberativo e função controladora da política pública,

cuja composição deve ocorrer de modo paritário, por representantes governamentais e não governamentais.

Sendo assim, o SGDCA foi projetado pelo ECA e regulamentado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), conforme Resolução n. 113, de 19 de abril de 2006, que dispôs sobre os parâmetros para institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 1º - O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal. [...]. (CONANDA, 2006b, p. 1).

O referido SGDCA pressupõe a articulação em três eixos estratégicos de ação: *promoção* (os atores que compõem o sistema são responsáveis por executar o direito, transformá-lo em ação - este eixo é composto por serviços e programas de atenção aos direitos humanos de crianças e adolescentes executados por organizações governamentais e não governamentais); *controle* (garantir espaço de participação da sociedade civil para a construção democrática de políticas públicas, tendo como órgãos de atuação o CONANDA, Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA) e o CMDCA); e, *defesa* (visa zelar para que a lei seja aplicada de fato, constituindo-se pelos seguintes órgãos: Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia Geral da União e Procuradorias Gerais do Estado, Polícias: Civil e Militar, Conselhos Tutelares e Ouvidorias).

No cenário contemporâneo, o Conselho Tutelar é responsável exclusivamente, desde a implantação do Parecer CIJ n. 04/2010, a estabelecer processo de apuração da realidade social apresentada e acionar a rede socioassistencial para atuar no contexto de risco ou de vulnerabilidade social que se encontram expostas crianças e adolescentes. Sendo assim, alterou-se o fluxograma de atendimento das demandas sociais referentes ao segmento criança e adolescente, ou seja, aciona-se o Ministério Público, o Poder Judiciário e respectivamente a equipe técnica da Vara da Infância e Juventude, após esgotar as possibilidades de permanência da criança e do adolescente em sua família de origem.

É importante frisar que o Conselho Tutelar não é o único órgão responsável pela doutrina de proteção integral na esfera municipal, tornando-se imprescindível um trabalho integrado por todos os atores previstos pelo SGDCA e oportunizar processos de construção e reconstrução das práticas para a real efetividade da política de atenção a infância e juventude.

Neste sentido, a reconstrução teórica da temática deste estudo possibilita reconhecer que o Estatuto da Criança e do Adolescente introduz o Conselho Tutelar como um órgão inovador na conjugação da ação política, social, administrativa e comunitária, e desafiando práticas sociais instituídas como a criminalização da pobreza (prática que ainda se perdura no universo contemporâneo).

1.4 Interpretando a Lei n. 12.010/2009

Para iniciar a discussão é essencial retomar que o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990) veio para promover os princípios promulgados pela Constituição Federal de 1988 (art. 227), que introduziu no ordenamento jurídico a prevalência absoluta dos interesses de crianças e de adolescentes, a proteção integral e a condição peculiar de pessoas em desenvolvimento.

Digiácomo (2010) ressalta a importância de serem mais bem conhecidos os direitos e as garantias legais assegurados às crianças e aos adolescentes, bem assim para serem compreendidos e cumpridos, sendo fundamental uma visão global da Lei n. 8.069/1990, da Constituição Federal e de normas inclusive de alcance internacional.

Pretende-se apresentar as inovações introduzidas no ECA pela Lei n. 12.010/2009, objeto de análise teórica deste estudo, que provocou o aperfeiçoamento da sistemática prevista na garantia dos direitos da criança e do adolescente. De forma geral, será feita uma breve síntese sobre algumas mudanças trazidas no bojo desta lei.

Uma das alterações significativas propostas por esta lei refere-se à intervenção estatal voltada prioritariamente à orientação, apoio e promoção da família natural³⁰ ou de origem, ressalvada impossibilidade decorrente de decisão judicial fundamentada. Sendo assim, o Estado é responsável pelo desenvolvimento de políticas públicas que estimulem e garantam a permanência de crianças e adolescentes no convívio com a família natural.

Indicou, nesta lei, que o Poder Público deverá ofertar assistência psicológica às gestantes e às mães no período pré e pós-natal, inclusive àquelas que manifestarem interesse em entregar o filho para a adoção. Digiácomo e Digiácomo (2010, p. 12-13, grifo do autor) pontua:

³⁰ O Estatuto da Criança e do Adolescente conceitua família natural expresso no artigo 25: “Entende-se por família natural a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes.” (BRASIL, 1990a).

Acrescido pela Lei n. 12.010/2009, de 03/08/2009. Vide arts. 226, *capute* §§7º e 8º, da CF; arts. 13, par. único e 19 e sgts., do ECA e Lei n. 8.560/1992, de 29/12/1992 (Averiguação Oficiosa de Paternidade). A assistência psicológica em tais casos visa, num primeiro momento, fazer com que a gestante *reflita melhor* acerca de seu intento de entregar seu filho para adoção (afinal, o direito que está em causa - o direito à convivência familiar - tem como titular *a criança*, e na forma da lei deve ser exercido *preferencialmente* no seio de sua família natural ou extensa - cf. art. 19 e sgts., do ECA), devendo ser acompanhada de orientação acerca das consequências do ato (cf. arts. 100, par. único, incisos X e XI; art. 166, §§2º e art. 6º, do ECA) e do fato de em jogo estar o direito *da criança* em saber de sua origem biológica (cf. art. 48, do ECA), inclusive quanto à sua paternidade (que pode ser objeto de demanda específica, manejada, se necessário, pelo Ministério Público, nos moldes do previsto na Lei n. 8.560/1992). Caso a mãe esteja decidida a promover a entrega de seu filho para adoção, deve ser orientada a proceder na forma da lei, devendo ser encaminhada à Justiça da Infância e da Juventude (cf. art. 13, par. único, do ECA), sob pena da prática da *infração administrativa* prevista no art. 258-B, do ECA.

Com relação à decisão de entrega de um filho para adoção, tal ação está pautada em uma série de fatores, desde os relacionados à ordem econômica, como os de caráter familiar e afetivo. Tal ação requer a oferta de amparo do poder estatal para avaliar se é uma atitude consciente ou se há fatores externos que influenciam na tomada desta decisão apesar do desejo pelo exercício da maternidade.

Ressalta-se que a opção pela entrega de um filho para adoção não prevê punições na esfera cível e na criminal, diferentemente de muitas cenas cotidianas de abandono ou infanticídio cometido por mulheres que não dispõem de amparo em relação à sua saúde mental.

Esta legislação trouxe alterações expressivas referentes ao acolhimento institucional, por exemplo, a necessidade de reavaliação a cada seis meses de crianças e adolescentes expostos a esta medida. Esta avaliação é feita por equipe técnica do Juizado da Infância e Juventude e com o apoio da equipe técnica do município responsável pelo acompanhamento e promoção desta família, com vistas a decidir sobre a possibilidade de reintegração familiar ou colocação em família substituta. Recomendou-se que a permanência na medida de acolhimento institucional não seja superior a dois anos, salvo comprovada necessidade e fundamentada pela autoridade judiciária. Relativamente ao período de permanência em regime de acolhimento, vejamos:

Acrescido pela Lei n. 12.010/2009, de 03/08/2009. Vide arts. 28, 87, incisos VI e VII, 88, inciso VI, 90, incisos I, III e IV, 92, incisos I, II e §2º, 100, *caput* e par. único, 101, incisos IV, VIII e IX, 101, §§ 1º a 12, 129 e 151, do ECA. O objetivo da norma é abreviar ao máximo o período de permanência da criança ou adolescente em regime de acolhimento institucional, especialmente sem que a mesma tenha sua situação definida. Evidente que não basta a reavaliação, pois se faz imprescindível um trabalho junto à família de origem da criança ou adolescente acolhido, na perspectiva de promover a futura reintegração familiar. Caso a reintegração familiar comprovadamente não seja possível, deve ser ajuizada a competente ação de destituição do poder familiar (cf. arts. 155 a 163, do ECA), para que a criança ou adolescente seja considerada em condições de ser adotada, com sua posterior

inscrição nos cadastros existentes (cf. art. 50, *caput* e §5º, do ECA), sem prejuízo da possibilidade de seu encaminhamento para colocação familiar mediante tutela ou guarda. (DIGIACOMO; DIGIÁCOMO, 2010, p. 23, grifo do autor).

A mudança sobre o tempo de permanência de crianças e adolescentes em medida de acolhimento institucional rebaterá nas atribuições do Conselho Tutelar e da rede socioassistencial que deverá priorizar o desenvolvimento de um trabalho junto à família de origem que contemple a perspectiva futura da reintegração familiar.

Neste sentido, reafirma-se a essência da função do Conselho Tutelar, anterior ao acolhimento institucional, de articular a rede socioassistencial para o acompanhamento destas famílias e proporcionar o acesso as políticas públicas básicas (assistência social, saúde e educação) para garantir a proteção dos direitos daquela criança ou daquele adolescente que vivencia contexto de vulnerabilidade ou risco social.

Como vimos, o Estatuto da Criança e do Adolescente identifica direitos, deveres e responsabilidades, tais prerrogativas impulsionaram a prever um órgão de proteção e exigibilidade de direitos que se trata do Conselho Tutelar, que abrange em sua essência aspectos como democracia, desjudicialização e agilidade no atendimento. A compreensão mais específica e abrangente desta legislação permite questionar se este órgão consegue erradicar práticas autoritárias, repressivas e criminalizadoras da pobreza? Consegue efetivar princípios que o define na lei como autônomo e não jurisdicional? Os membros do Conselho Tutelar são preparados para apreensão do significado de suas atribuições e o impacto social que o desenvolvimento de suas funções implicará na garantia dos direitos da criança e do adolescente?

No aperfeiçoamento da sistemática de atendimento estabelecida pela Lei n. 12.010/2009, propõe um importante mecanismo para assegurar o convívio familiar e comunitário junto à família extensa ou ampliada (parentes próximos), com a qual a criança ou o adolescente mantenha vínculos de afinidade e afetividade.

É interessante mencionar que na Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006), este conceito de família extensa é mais amplo como demonstra o artigo 5º, inc. II:

[...] no âmbito da família compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa. (BRASIL, 2006b).

Este conceito retrata a amplitude da variedade de experiências familiares ao longo da história e no cenário contemporâneo conforme expresso por Teixeira (2016).

Sobre a colocação em família substituta, será precedida de preparação gradativa e acompanhada por equipe interprofissional do Juizado da Infância e Juventude e com o apoio

dos técnicos da política pública municipal de garantia dos direitos da criança e do adolescente. Destacou ainda que sempre que possível a criança ou adolescente será previamente ouvido pela equipe técnica sobre as implicações da medida e sua opinião será devidamente considerada, respeitando seu estágio de desenvolvimento, sua identidade social e cultural (no caso de crianças e adolescentes provenientes de comunidades indígenas). Nos casos de maiores de doze anos, será colhido em audiência seu consentimento.

A legislação priorizou a manutenção do grupo de irmãos na mesma família substituta para evitar o rompimento dos vínculos fraternais, ressalvada situação que justifique excepcionalidade de solução diversa.

Estabeleceu-se ao Poder Público a função de dispor incentivos fiscais e subsídios para o desenvolvimento de programa de acolhimento familiar³¹, observado o caráter temporário e excepcional da medida, em preferência ao acolhimento institucional.

Com relação à adoção, o legislador disciplinou esta hipótese como medida excepcional e irrevogável depois de esgotados os recursos para a manutenção da criança ou do adolescente na família natural. Determinou um período de preparação psicossocial e jurídica, e também, acompanhamento do estágio de convivência se a criança ou adolescente estiver sob a guarda ou tutela do adotante, orientado pela equipe técnica do Juizado da Infância e Juventude e com apoio dos técnicos da política municipal de promoção aos direitos da criança e do adolescente. Instituiu ainda cadastros estaduais e nacionais de crianças e adolescentes em condições a serem adotados e de pessoas e casais habilitados à adoção, em que a formalização dos pedidos de habilitação será feita ao Juízo da Infância e Juventude de cada localidade e sob fiscalização do Ministério Público.

A alteração trouxe ao artigo 87 do ECA a implantação de políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento provisório do convívio familiar e assegurar o efetivo direito à convivência familiar e comunitária.

Já no artigo 88, VI, do mesmo diploma legal o legislador fundamentou o Sistema de Garantia de Direitos com a integração operacional de órgãos como o Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e operadores responsáveis pela execução de políticas

³¹ Na atualidade, há padronização da estrutura, da nomenclatura e dos objetivos do serviço. Essa organização foi delineada a partir da proposta de parametrização dos serviços de famílias acolhedoras e do reordenamento dos serviços de acolhimento institucional proposto pelo PNCFC (2006, p.41) e já contemplado na PNAS (2004). Esse conjunto de princípios foi incorporados ao ECA através da Lei n°. 12.010/2009, previsto no artigo 90 como regime de colocação familiar, e suas diretrizes estão normatizadas na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais – Resolução n°. 109, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (BRASIL, 2009c) (FRANCO, 2014, p. 113).

básicas (assistência social, educação, saúde), com vistas à rápida integração à família de origem ou comprovar inevitável colocação em família substituta. A propósito vejamos:

Acrescido pela Lei n. 12.010/2009, de 03/08/2009. Vide arts. 4º, *caput* e par. único, alínea 'b', 19, 86, 87, incisos VI e VII, 90, incisos I, III e IV, 101, inciso IV, 129, 152, par. único e 208, inciso IX, do ECA. O dispositivo procura ressaltar a necessidade de *articulação* entre os diversos órgãos co-responsáveis pela garantia do direito à convivência familiar para *todas* as crianças e adolescentes, que devem atuar em regime de *colaboração* na busca da solução mais adequada para cada caso que surgir, a partir da elaboração e implementação de uma *política pública intersetorial específica*. (DIGIACOMO; DIGIÁCOMO, 2010, p. 113, grifo do autor).

Priorizar a infância e adolescência requer a formulação e execução de políticas públicas. Em outras palavras, a rede de proteção social já absorveu a sistemática de atendimento prevista nas reformulações do Estatuto da criança e do adolescente? Os valores arraigados pela vivência do Código de Menores foram superados? São questionamentos importantes para concretizar mudanças conceituais significativas e romper com a violência institucional a que as famílias são expostas.

Outra alteração que merece destaque refere-se ao mecanismo formulado para controlar os acolhimentos institucionais no País, por meio da expedição de guia de acolhimento expedida pela autoridade judiciária e operacionalizada através do Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos. Indicou que imediatamente após a medida a entidade responsável pelo acolhimento elaborará Plano Individual de Atendimento (PIA) com vistas à reintegração familiar, ressalvada existência de ordem escrita e fundamentada em contrário de autoridade judiciária competente referente à manifestação sobre a colocação em família substituta.

Quanto ao Conselho Tutelar, elencou que a representação de fatos ao Ministério Público para efeito de suspensão ou perda do poder familiar, depois de esgotadas as possibilidades de manutenção da criança na família de origem. Quando este órgão entender que se faz necessário a adoção de medida de acolhimento institucional, deverá comunicar imediatamente o fato ao Ministério Público, contendo informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para orientação e promoção da família. Desta forma, vejamos os pressupostos que se seguem:

Acrescido pela Lei n. 12.010/2009, de 03/08/2009. Vide arts. 101, §2º, 130 e 220, do ECA. Não é dado ao Conselho Tutelar, por mera decisão administrativa, promover o afastamento de criança ou adolescente de sua família (ressalvada a existência de *flagrante de vitimização*, nos moldes do previsto nos arts. 101, §2º, primeira parte e 130, do ECA, sem prejuízo, mesmo em tal caso, da imediata comunicação do fato à autoridade judiciária). Apenas por meio de *decisão judicial*, proferida em

procedimento contencioso, é que tal afastamento pode ser determinado, cabendo ao Conselho Tutelar, quando se deparar com alguma situação excepcional que, no entender do órgão, justifique a medida, provocar o Ministério Público no sentido do ajuizamento da demanda respectiva, fornecendo-lhe os elementos de convicção necessários, bem como um relatório pormenorizado acerca das medidas tomadas no sentido de *evitar* tal medida extrema e excepcional (cf. art. 19, *caput* e §3º e 101, §1º, do ECA). O objetivo da norma é, enfim, dificultar a aplicação da medida de acolhimento institucional pelo Conselho Tutelar, que inclusive por força do disposto no art. 100, par. único, incisos IX e X, do ECA, deve atuar *prioritariamente* no sentido da proteção da criança/adolescente *no seio de sua família* (que, se necessário, deverá também receber as medidas de orientação, apoio e promoção social previstas no art. 129, do ECA). (DIGIACOMO; DIGIÁCOMO, 2010, p. 209, grifo do autor).

Esta lei estabeleceu que o prazo máximo para conclusão do procedimento de Destituição do Poder Familiar será de cento e vinte dias e se torna obrigatória a oitiva dos pais sempre que esses forem identificados e estiverem em local conhecido, o que assegura os princípios constitucionais do direito ao contraditório e à ampla defesa.

A análise documental da Lei n. 12.010/2009 resulta no árduo caminhar da construção da política pública de atenção à infância e à juventude como representação de um contexto macrossocietário, o que nos permite traçar indagações como: a revolução na política de proteção e defesa dos direitos à criança e ao adolescente prevista pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e alterações consegue efetivar princípios como visibilidade, equidade e universalidade? Com o vigor desta lei assegurou compreensão e clareza do Sistema de Garantia de Direitos? O rol de profissionais previstos pelo SGDCA conhece a essência dos preceitos fundamentais do ECA?

A representação gráfica fluxograma de atendimento com a integração de diversos atores da rede socioassistencial para a garantia de direitos de crianças e de adolescentes, conforme descrito no Parecer CIJ n. 04/2010 da Coordenadoria da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

GRÁFICO 1 – Fluxograma de atendimento pelo Sistema de Garantias de Direitos - Parecer



Fonte: Elaborado e adaptado por Carla Andreza Kelade Mezzina.

Revelou, nesta análise, que o advento da Lei n. 12.010/2009 e as alterações regulamentadas no Parecer CIJ n. 04/2010 da Coordenadoria da Infância e Juventude do TJSP promoveram avanços normativos, referendando os mecanismos de defesa, proteção e promoção dos direitos da criança e do adolescente, porém é imperativo a necessidade de realizar pesquisas que confrontem o legal e o real para analisar como ocorre a operacionalização dessas mudanças na realidade social e na vida dessas crianças, adolescentes e suas respectivas famílias que fazem parte desse contexto.

Mais uma vez, evidenciam as motivações que suscitaram o interesse por esse objeto de estudo, pois reconhecemos que a intencionalidade das referidas legislações realmente conflui para a efetivação dos direitos sociais desse segmento populacional, mas resta averiguar a materialização da mesma, através de um recorte dessa realidade que oportunizou condição para amparar o processo de apreensão dos resultados da pesquisa apresentada nesta Dissertação.

CAPÍTULO 2 A DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: PODER JUDICIÁRIO E MINISTÉRIO PÚBLICO

O Estatuto da Criança e do Adolescente sancionado pela Lei n. 8.069/1990 e alterado pela Lei n. 12.010/2009, estabeleceu sistematização para a atuação de diversos órgãos com atribuições específicas, em prol à efetivação dos direitos da criança e do adolescente.

Cabe ressaltar que o Ministério Público e o Poder Judiciário perpassam por importante processo de reconstrução dos objetivos institucionais motivados pela redemocratização do País, tornando-se agentes da defesa dos direitos sociais, sendo alvo deste estudo o público infantojuvenil.

A Constituição de 1988 representa um marco jurídico e político desse processo. Ela consolidou em norma fundamental mudanças legislativas anteriores, na área dos direitos difusos e coletivos, além de fornecer as bases para a ampliação da codificação de novos direitos transindividuais. Ela também arremessou as instituições judiciais à esfera política quando ampliou as formas de controle judicial da constitucionalidade de atos normativos do Executivo e de leis do Parlamento. Foi além nesse sentido quando retirou o Ministério Público da alçada do Poder Executivo, conferindo-lhe autonomia administrativa e independência funcional, deslocando-o da tarefa de defender o Estado para a condição de fiscal e guardião dos direitos da sociedade. (ARANTES, R. B., 1999, p. 84).

Pretende-se tecer considerações ao longo deste capítulo sobre o contexto institucional do Poder Judiciário e do Ministério Público, órgãos fundamentais na defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e a intersetorialidade como recurso para proteção integral e a garantia dos direitos sociais.

2.1 Aspectos históricos do estado democrático de direito

Para o desenvolvimento das civilizações tornou-se necessário estabelecer um ordenamento jurídico para reger a conduta do homem na vida coletiva, amparado pelo aprimoramento da ciência do Direito, expresso por Bobbio (2008) como normas sociais que regulam a vida dos indivíduos no convívio social e familiar.

Dessa forma, para entender a passagem do Estado Feudal à Monarquia Absoluta e, posteriormente, ao processo de formação do Estado moderno e contemporâneo, deve-se considerá-la como um sistema complexo, isto é, “[...] uma forma de organização social e que como tal, não podia ser dissociado da sociedade e das relações sociais subjacentes.” (BOBBIO, 1987, p. 56).

Enfatiza-se que o Estado Feudal se caracteriza por um poder descentralizado, uma agricultura de subsistência e relações de trabalho servil. A partir da implantação da Monarquia, o Estado exercia o poder de forma absoluta, ou seja, criavam-se as leis, mas não se submetia a elas. Identificou-se a necessidade de reavaliar o compromisso do Estado com a proteção dos direitos individuais (nas relações particulares e desta com o Estado).

A implantação do Estado de Direito foi uma reação às formas de autoritarismo e absolutismo, época em que prevalecia o sistema feudal, ocorrendo à dissolução deste modelo de organização econômica e política e a implantação do capitalismo (início da filosofia política do liberalismo), o qual propõe a expansão do comércio, e conseqüentemente o estímulo ao processo de urbanização das cidades.

Portanto, o surgimento do Estado liberal foi uma reação contra o absolutismo, assumindo o viés da discussão dos direitos para ótica do mercado. Para Couto (2004, p. 63) “[...] o Estado liberal foi campo fecundo para o exercício dos direitos civis e políticos, compreendidos aqui como direitos que, ao serem proclamados, são dirigidos a uma parcela da população, sendo tarefa da sociedade a luta por ampliá-la desde sua criação.”

A expansão do comércio era conduzida pela classe burguesa, tornando-se indispensável a atuação de um governo para organizar a sociedade (culminou no nascimento da divisão do trabalho e conseqüentemente a divisão de classes).

O Estado tem por função propiciar o desenvolvimento da pessoa humana em condições de dignidade. Define-se o Estado como “[...] um ordenamento jurídico destinado a exercer o poder soberano sobre um dado território, ao qual estão necessariamente subordinados os sujeitos a ele pertencentes.” (MORTATI, 1969, p. 23 apud BOBBIO, 1987, p. 94).

Diante disso, denomina-se como recorte a formação do Estado Moderno como instrumento para compreensão da origem do Estado Democrático de Direito, o qual se estruturou pela divisão dos poderes que fundamentam as formas contemporâneas de governo: Executivo, Legislativo e Judiciário.

A formação do Estado Moderno originou-se da intervenção mínima do Estado para garantir o desenvolvimento econômico, rompendo com o modelo de governo absolutista para um Estado Moderno Constitucional em que são as leis que governam o ordenamento social e político (ALAPANIAN, 2008).

Em linhas gerais, a intervenção mínima do Estado na economia produz desigualdades diante das perspectivas individuais como prioridade e não o coletivo. Conforme exposto por Soares (2010, p. 17):

O bem comum é a razão pela qual todo o Estado deveria se pautar; todavia, no modelo de Estado Liberal, o bem comum está nas mãos dos indivíduos de forma singular, onde o Estado pouco ou nada interfere, a não ser para manter a ordem e a aplicação das leis.

Destarte, a Revolução Industrial que se iniciou na Europa (1760 a 1860) originou o Estado Democrático de Direito decorrente do intenso êxodo rural, processo este que se iniciou no Brasil na década de 1920.

Houve a ocupação das cidades pela classe operária que desencadeou o agravamento das expressões da questão social³², em razão da ausência de condições objetivas para acolher esta população e a produção de diferenças socioeconômicas geradas pelo desenvolvimento do sistema econômico e político. Dessa maneira, o Estado Democrático de Direito caracteriza-se:

A principal diferença entre ambos (Estado Liberal e Estado Democrático) não reside, portanto, na forma pela qual são constituídos, pois ambos pautam o seu desenvolvimento na figura da lei e na submissão do poder ao Direito; o que os distingue, antes, é a forma como essa vinculação é operacionalizada, pois, no primeiro, prevalece o domínio dos procedimentos (aspecto formal) sobre os aspectos materiais (conteúdos), sendo a manutenção da ordem estabelecida a sua consequência, ao passo que, no segundo, predomina um caráter teológico, que coloca o direito a serviço da transformação da sociedade no sentido de uma real igualdade, não só jurídica, mas também fática. (LEAL, 2006, p. 290 apud SOARES, 2010, p. 20).

O processo de industrialização no Brasil ocasionou decurso urbanizatório desorganizado e excludente, atingindo com expressividade a classe trabalhadora. Diante deste cenário, conjectura-se o reconhecimento da existência de uma sociedade de classes composta por grupos que portam interesses antagônicos no interior do processo produtivo, gerando os conflitos entre: capital e trabalho.

O processo descrito acentuou-se na década de 1930 por meio da consolidação da substituição “[...] de produtos manufaturados pelos da indústria nacional.” (SANTOS, 2012, p. 72). A década foi marcada pela implantação de novas estratégias adotadas pelo governo para tratar as expressões da questão social.

Na Constituição de 1934, o Estado tanto preservaria os direitos sociais quanto regularia os contratos de trabalho (com carteira de trabalho), as profissões e os sindicatos, através do Ministério do Trabalho e essas características ficariam conhecidas, juntamente com o ‘controle ideológico’ do governo sobre os sindicatos, como corporativismo sindical. (SANTOS, 2012, p. 75).

³² A concepção de questão social está atrelada as expressões advindas da formação e desenvolvimento da classe trabalhadora e a inclusão no universo político social. Segundo Iamamoto e Carvalho (1995, p. 77) “[...] é a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e da repressão.”

A mediação da sobrevivência da classe trabalhadora se constrói num processo político complexo, combinando benefícios e coerções que avançam e recuam conforme as conjunturas, lutas e crises.

De acordo com José Afonso da Silva (1997, p. 18) “[...] o Estado de Direito, na atualidade, deixou de ser formal, neutro e individualista para transformar-se em Estado material de Direito, enquanto adota uma dogmática e pretende realizar a justiça social.”

Segundo Bobbio (2008), o direito caracteriza-se como um fenômeno histórico que se modificou desde a dissolução da sociedade medieval à estruturação do Estado Moderno.

O Estado moderno formou-se por meio da eliminação ou da absorção dos ordenamentos jurídicos superiores e inferiores à sociedade nacional, mediante um processo que poderia ser chamado de monopolização da produção jurídica. Se por poder entendemos a capacidade que certos grupos sociais têm de emanar normas de conduta válidas para a totalidade dos membros daquela comunidade, e de fazê-las respeitar recorrendo até mesmo à força (o chamado poder coativo), a formação do Estado moderno caminha com a formação de um poder coativo cada vez mais centralizado, e, portanto, com a supressão gradual dos centros de poder inferiores e superiores do Estado, o que resultou na eliminação de todo centro de produção jurídica que não fosse o do próprio Estado. (BOBBIO, 2008, p. 11).

Sua aplicabilidade acontece quando há a violação de uma norma, impondo-se sanção que poderá ser caracterizada como: *moral* (introjeta princípio intersubjetivo que rege a conduta do indivíduo a evitar transgredir as regras estabelecidas); *social* (a reprovação do coletivo devido à violação de regras sociais) e *jurídica* (regula comportamento mediante sanção institucionalizada como resposta à violação do ordenamento jurídico) (BOBBIO, 2008).

Verifica-se a existência de uma relação de interdependência entre Estado e Direito, haja vista a utilização do Direito pelo Estado como recurso da ação política e por sua vez, o Direito exerce regulação da ação do Estado.

Para a compreensão desta relação, retoma-se a função, desde a antiguidade, da liderança da sociedade pelo governo, o qual exerce o poder político³³ e requer instrumentos legais para colocar em prática suas decisões, inclusive se pode utilizar da força para assegurar a coerção e a perpetuação de seus interesses (ALAPANIAN, 2008).

Neste sentido, indica Alapanian (2008) que o poder político terá sua aplicabilidade diante da legalidade deste poder, e por meio das legislações exerce sua função social e proporciona a garantia dos direitos aos cidadãos para que não sejam violados pelo Estado, caracterizando-se como Estado Democrático de Direito.

³³ O poder político exercido pelo Estado deverá assegurar o bem comum da sociedade em prol aos interesses da coletividade. Por outro lado, muitas vezes, para preservação do poder sustentam-se os interesses individuais e prejudica a esfera pública.

No Estado Democrático de Direito, a Constituição torna-se a lei maior, ou seja, superior as demais legislações infraconstitucionais que tem por função expressar os anseios do povo de eleger seus representantes, assegurar os direitos fundamentais e reconhecer a função do Poder Judiciário de mediar conflitos e fazer cumprir as normas estabelecidas. Para Viana (2010, p. 9) “[...] democracia é um processo de convivência social em liberdade, uma forma participativa, plural, solidária, destinada à redução e ao combate às desigualdades sociais e das minorias, ampliando, assim, o rol de participação da população nos contextos políticos, culturais, sociais [...].”

É precisamente no Estado Democrático de Direito que se ressalta a relevância da lei, pois ele não pode ficar limitado a um conceito de lei, como o que imperou no Estado de Direito clássico. Pois ele tem que estar em condições de realizar, mediante a lei, intervenções que impliquem diretamente uma alteração na situação da comunidade. Significa dizer: a lei não deve ficar numa esfera puramente normativa, não pode ser apenas lei de arbitragem, pois precisa influir na realidade social. E se a Constituição se abre para as transformações políticas, econômicas e sociais que a sociedade brasileira requer, a lei se elevará de importância, na medida em que, sendo fundamental expressão do direito positivo, caracteriza-se como desdobramento necessário do conteúdo da Constituição e aí exerce função transformadora da sociedade, impondo mudanças sociais democráticas, ainda que possa continuar a desempenhar uma função conservadora, garantindo a sobrevivência de valores socialmente aceitos. (SILVA, J. A., 1997, p. 23).

Nota-se na cena contemporânea brasileira, as estratégias adotadas pelo capital para redução dos custos mediante restrições dos direitos conquistados, diminuição de salários, enxugamento das empresas e a polarização da exigência do trabalhador polivalente. A questão social assume nova roupagem.

[...] se traduzindo na banalização da vida humana, na violência escondida no fetiche do dinheiro e da mistificação do capital ao impregnar todos os espaços e esferas da vida social. Violência que tem no aparato repressivo do Estado, capturado pelas finanças e colocado a serviço da propriedade e poder dos que dominam, o seu escudo de proteção e de disseminação. O alvo principal são aqueles que dispõem apenas de sua força de trabalho para sobreviver [...]. (IAMAMOTO, 2010, p. 144).

Conforme Mezzina (2013) o enfrentamento das expressões da questão social no País associa-se com o surgimento das políticas sociais para garantir os interesses políticos e econômicos. Por outro lado, incitou o debate como espaço para expansão dos direitos sociais, considerados instrumentos para a redução da desigualdade social e melhorias das condições de vida da população.

Em outras palavras, o Estado, ao fornecer um fluxo de bens e serviços necessários à sobrevivência dos subalternos, busca reforçar sua capacidade de impor à sociedade como um todo os interesses políticos e sociais das classes hegemônicas. Ao mesmo tempo e na mesma ação, os subalternos introduzem, no interior dos próprios aparelhos do Estado, questões relevantes aos seus interesses. (YAZBEK, 2003, p. 42).

Ressalta-se que ao desvelar a trajetória da constituição do Poder Judiciário ao longo da história, verifica-se tratar-se de um instrumento fundamental na garantia dos direitos da criança e do adolescente, especificamente no cenário contemporâneo que se prevê a articulação desta esfera com o Conselho Tutelar.

2.2 O poder judiciário no Estado de São Paulo

Tradicionalmente, o Judiciário foi criado para operacionalizar o Direito, exercendo o poder de coibir condutas consideradas por lei como prejuízos para a sociedade e assegurar os direitos constitucionais, sendo assim, esta instituição é acionada para atuar em situações de conflitos ou contradições, aplicando seu poder de maneira coercitiva ou repressiva.

Embora a repressão, a coerção, o controle social, com objetivos de disciplinamento, se coloquem como expressões inerentes às ações do Judiciário, este é acionado prioritariamente e age como instância de garantia de direitos, dentre eles os direitos sociais - no interior de uma perspectiva que vem se fazendo mais presente nos últimos anos na sociedade brasileira, em decorrência da organização e pressão dos movimentos constituídos por diversos segmentos organizados da sociedade civil, que têm promovido modificações na correlação de forças sociais. (FÁVERO, 2005, p. 25).

De acordo com Alapanian (2008) o sistema judiciário brasileiro formou-se no transcorrer do período colonial para atender os interesses políticos e econômicos de Portugal (país colonizador), herdando características específicas decorrentes da formação do Estado brasileiro. Com o desenvolvimento das cidades a estrutura das instituições judiciárias baseou-se em modelos da sociedade portuguesa.

Segundo Mathias (2009, p. 31) “[...] o primeiro a chegar à futura colônia lusa, investido com poder judicante (entre outros), foi o fidalgo Martim Afonso de Sousa.”

Essas eram as bases culturais da legislação que era, no entanto, pouco aplicada, já que o governo português, instalado além-mar, pouca importância dava à aplicação da legislação voltada para o cidadão comum no interior do território da Colônia, pois suas preocupações estavam centradas na arrecadação dos impostos e tributos e no estabelecimento de um ordenamento penal que impusesse barreiras às ameaças diretas à sua dominação. (ALAPANIAN, 2008, p. 101-102).

Os estudos feitos por Alapanian (2008), indicam que o princípio da formação do Estado liberal brasileiro motivou-se para atender os interesses da elite dominante e, conseqüentemente, propiciou mudanças no sistema jurídico vigente que se sistematizaram na Constituição de 1824, no Código do Penal de 1830, no Código do Processo Criminal em 1932, no Código Comercial em 1850 e na criação de Faculdades de Direito em 1827, visto que a formação acadêmica ocorria anteriormente na Universidade de Coimbra.

Salienta-se que o Supremo Tribunal de Justiça foi criado pela Carta Constitucional de 1824 para substituir a Casa da Suplicação do Brasil e a nomeação do presidente ocorria a cada três anos pelo Imperador (MATHIAS, 2009).

Ao contrário do que sucedeu no Brasil - colônia, em que do Judiciário (com as honrosas exceções de sempre) não se poderia dizer que foi de qualidade, no império, ocorreu exatamente o contrário, revelando juizes de boa formação intelectual e moral, grande parte diplomados por Coimbra e a partir de uns cinco anos, após a criação dos cursos jurídicos no Brasil (em 11 de agosto de 1827), no próprio país graduados pelas Faculdades de São Paulo e de Recife. (MATHIAS, 2009, p. 187).

Cabe salientar que a proclamação da República desencadeou transformações no cenário nacional com o fim do monopólio agrário da cana-de-açúcar e da mão de obra escrava para a economia cafeeira, culminando na Constituição Federal de 1891 que consagrou a independência do Poder Judiciário dos demais poderes.

De passagem, recorde-se que a primeira (efetivamente) Constituição Republicana não cuidou diretamente do poder judiciário estadual, eis que fixou tão-somente, como diretriz maior, que cada estado reger-se-ia pela Constituição e pelas leis que adotar, respeitados os princípios constitucionais da União. (MATHIAS, 2009, p. 220-221).

A Constituição Federal de 1934 (BRASIL, 1934) determinou garantia aos juizes como vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, assim como a definição de órgãos da justiça especializada. Após três anos, houve a elaboração de outra Carta Constitucional (BRASIL, 1937) motivada pela implantação do Estado Novo³⁴ durante o governo de Getúlio Vargas que retratou aspectos autoritários para a manutenção do poder.

Neste período, ocorreu a redução da estrutura de órgãos do Poder Judiciário como Supremo Tribunal Federal, dos tribunais dos estados e do Distrito Federal e tribunais militares.

³⁴ Ao longo do governo de Getúlio Vargas, na década de 1930, surgiu inquietação com o fortalecimento de grupos comunistas, adotando condutas de perseguição àqueles que propagassem estes ideais. Como medida preventiva o presidente Getúlio Vargas instituiu em 1937 a ditadura do Estado Novo, justificando que o regime constitucional vigente desencadeou a desordem social, o que culminou no fechamento do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmara dos Deputados, como também, a ampliação do poder político do chefe do Executivo. Adotou ainda medidas de controle dos meios de comunicação e a propagação de discursos nacionalistas.

Outro aspecto a salientar foi a extinção da justiça federal “[...] e as causas que estavam em curso seriam objeto de decreto especial prescrevendo normas sobre o regime transitório.” (MATHIAS, 2009, p. 254).

Em outubro de 1945 aconteceu a queda do Estado Novo e a elaboração da Constituição Federal de 1946 que retratou o caminho para redemocratização, afetando diretamente o Poder Judiciário mediante a manutenção do Supremo Tribunal Federal e tribunais militares; restabeleceu a Justiça Eleitoral e incluiu a Justiça do Trabalho como um dos órgãos especializados da instituição.

Em 1964, houve a ruptura da ordem jurídica vigente e a inserção do militarismo no poder, designando atos institucionais e posteriormente a Constituição Federal de 1967. Evidenciou-se o autoritarismo deste regime mediante a determinação da exclusão de qualquer apreciação judicial sobre os atos institucionais implementados.

De acordo com José Murilo de Carvalho (2002) a ditadura militar de 1964 propagou a restrição dos direitos civis e políticos pelo viés da violência e a ênfase adotada pelo Estado sobre medidas de desenvolvimento econômico. O período ditatorial destacou-se por três fases de governo que se caracterizou inicialmente por significativa atividade repressiva seguida de indicativos de abrandamento.

O golpe civil-militar foi a resistência capitalista às possibilidades de reformas e avanços sociais. Por meio da violência, os setores reacionários atuaram com prisões de lideranças, torturas, assassinatos, expulsão de líderes esquerdistas do país e intervenção em sindicatos. Sob o contexto da Guerra Fria e em nome do anticomunismo, a força reacionária do país instituiu uma ditadura civil-militar que objetivou promover a internacionalização da economia e a reconcentração de renda, poder e propriedade nas mãos de corporações transnacionais, monopólios estatais e privados e grandes latifundiários, aprofundando sua integração com o mercado mundial e suas ligações com o capital financeiro e industrial internacionais. (PETRAS, 1999 apud LARA; SILVA, 2015, p. 277-278).

O retorno gradual da democracia iniciou no governo do general Ernesto Geisel denominado como “abertura política”, amenizando-se as restrições à propaganda eleitoral e o retorno dos primeiros exilados políticos. Outro fator que determinou modificações do governo ditatorial decorreu da influência de organismos internacionais diante do aumento considerável do petróleo, atingindo significativamente a economia brasileira (CARVALHO, J. M., 2002).

Observa-se que o processo de democratização do País aconteceu de forma lenta e gradual, visto que se transcorreram onze anos para que o presidente da República fosse eleito pelo voto popular, envolvendo embates entre diversos grupos para a elaboração da Constituição

da República Federativa de 1988. Este processo foi considerado significativamente como uma experiência democrática da história brasileira (KINZO, 2001).

A década de 1980 adentrou com a finalização do regime ditatorial e o fortalecimento dos movimentos sociais, em prol da visibilidade das garantias dos direitos sociais.

Os movimentos sociais realizam, de fato, um papel histórico maior do que simplesmente revelar as tensões e contradições sociais de cada momento histórico. Eles são acima de tudo uma bússola para a ação social, impulsionando o campo social para formas superiores de organização e buscando a institucionalização jurídico-legal das conquistas. Neste sentido, os movimentos sociais produzem efeitos que extrapolam o limite das demandas localizadas, ampliando e universalizando o campo formal do direito para todo o conjunto da sociedade. Mudanças institucionais devem à existência dos movimentos sociais a sua qualidade, estando intimamente atreladas à força transformadora destes. A ausência ou a pequena força dos movimentos sociais refletir-se-ão, inevitavelmente, na estrutura jurídico-legal das sociedades, limitando o alcance da pluralização e da democratização políticas e, conseqüentemente, do espaço de desenvolvimento e de atuação das identidades sociais e individuais. (BEM, 2006, p. 1138).

O processo de democratização do País, que originou a promulgação da Constituição Federal de 1988, ensejou reestruturações importantes no Poder Judiciário. “A Constituição de 1988 reforçou enormemente o Judiciário como poder e é preciso reconhecer que ele tem dado respostas positivas aos desafios a ele lançados pela Carta Magna e vem cumprindo, de forma satisfatória, seu papel junto à sociedade brasileira.” (MATHIAS, 2009, p. 16).

Na contemporaneidade, o Judiciário desempenha o papel de atender demandas da população que sofre a violação dos direitos sociais, concentrando-se, neste trabalho, as demandas individuais e coletivas associadas aos segmentos da infância e juventude, objeto principal do estudo que se pretende desenvolver nesta pesquisa.

O processo judicial é o mecanismo utilizado pelo Estado para solucionar os conflitos de interesses, na pessoa do Magistrado que realiza a condução e decisões destes conflitos pela aplicação das leis (KELADE, 2009).

Conforme sinalizado anteriormente, as Cartas Magnas de 1891 e 1946 (BRASIL, 1891, 1946), asseguraram que cada Estado rege-se-ia pela Constituição e por leis infraconstitucionais para organização do Poder Judiciário nesta esfera. A Emenda Constitucional n. 45/2004 (BRASIL, 2004), ressaltou esta medida para a organização da Justiça nos Estados, observando os princípios da Constituição Federal de 1988.

A princípio, os objetivos institucionais do Poder Judiciário foram instituídos para preservação dos interesses da propriedade privada e os direitos individuais. Diante do

dinamismo das mudanças sociais, econômicas e políticas que ocorreram historicamente no País e retratadas em legislações, motiva-se reformular a finalidade de trabalho nesta instituição.

O Judiciário, se devidamente provocado, pode nesse contexto ser elemento de garantia de formulação de políticas públicas, através da intimação dos demais poderes, para que cumpram com suas obrigações. Isso se coloca preponderantemente na relação do Poder Judiciário com o Poder Executivo quando trata de fazer com que o último cumpra leis estabelecidas, garantindo que os direitos conquistados em leis sejam materializados. (RIGHETTI, 2006, p. 43).

Monfredini (2013) destaca que os direitos civis, políticos e sociais constituíram-se ao longo do processo histórico no País, e a violação destes direitos fragiliza o Estado Democrático de Direito, tornando o Poder Judiciário como instrumento de garantia dos princípios constitucionais.

Tal panorama levou que o Poder Judiciário passasse a ser o depositário das demandas sociais dos segmentos mais fragilizados e subalternizados da sociedade, na busca de fazer valer os direitos sociais trabalhistas, de proteção de crianças, idosos etc. Ou seja, aquilo que pela pactuação política não está sendo possível conquistar em nosso país, desde Collor, Fernando Henrique, passando por Lula e agora Dilma - porque os interesses econômicos e financeiros das elites dominantes determinam claramente os rumos do Estado brasileiro -, está se buscando no Poder Judiciário, pois, sem muitas alternativas, a população não tem como reivindicar fácil acesso a direitos básicos de cidadania. (BORGIANI, 2013, p. 426).

O que se observa no processo de redemocratização é a fragmentação das políticas públicas incentivadas pelos ideários neoliberais e cortes de investimentos que culminam na “judicialização dos conflitos sociais” para que os direitos de cidadania sejam efetivados. “Diz respeito às iniciativas da sociedade civil organizada para cobrar judicialmente que o Poder Executivo cumpra com o seu dever de implementar ações previstas nas legislações orçamentárias que destinam recursos às políticas sociais [...]” (BORGIANI, 2013, p. 428).

A judicialização das políticas públicas caracteriza-se pelo crescimento expressivo de processos judiciais para assegurar o acesso aos direitos sociais previstos na Constituição pátria, visto que a materialização da proteção social somente é possível pela ampliação da ação do Estado (SIERRA, 2011). Por sua vez, o aumento de ações judiciais traduz a inexistência ou insuficiência das políticas públicas e o descompromisso do Estado (avanço do neoliberalismo) em prover os direitos sociais e coletivos.

É evidente que o sistema judicial não pode resolver todos os problemas causados pelas múltiplas injustiças. Mas, tem que assumir a sua quota-parte de responsabilidade na resolução. O sistema judicial está, hoje, colocado perante o seguinte dilema. Se não assumir a quota-parte da sua responsabilidade, continuará a ser independente de um

ponto de vista corporativo, mas será cada vez mais irrelevante tanto social como politicamente. (SOUSA SANTOS, 2007, p. 34 apud SILVEIRA, 2011, p. 36).

Segundo Sierra (2011) a promulgação da Carta Magna de 1988 conferiu ao Poder Judiciário o encargo de tradutor do texto constitucional e responsável pela defesa da cidadania. Diante dos preceitos estabelecidos pela globalização e o fortalecimento da política neoliberal provocou a falta de investimento em políticas sociais e conseqüentemente a violação de direitos fundamentais, desencadeando o crescimento de ações judiciais em busca do acesso à proteção social.

A referida autora pontua também os instrumentos judiciais assegurados pelo texto constitucional como a ação civil pública³⁵, o mandado de segurança³⁶ e o mandado de injunção³⁷, os quais oportunizam condições do cumprimento da lei pelo Executivo. Todavia, a judicialização apresenta ambigüidades: indaga-se que este canal de acesso à cidadania fragiliza o regime democrático ou assume um viés de uma cidadania participativa para cumprimentos dos direitos assegurados no bojo da Carta Magna e demais leis infraconstitucionais.

Uma das principais finalidades deste estudo relaciona-se a compreensão dos desafios postos para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente e o Poder Judiciário configura-se como uma das instituições que assume relevante função na proteção destes direitos. Dada a trajetória histórica deste poder, com a crise do Estado-providência nos anos de 1970, as conquistas constitucionais em 1980 e as reformas oriundas pela lógica liberal na década de 1990, com a desresponsabilização do papel do Estado e o acirramento das desigualdades sociais, propicia-se uma exigibilidade do direito junto ao Judiciário, o qual enfrenta desafios de refletir sobre suas funções sociais e inovar estruturas organizacionais.

A partir disso, constata-se no processo de desenvolvimento do Estado brasileiro que as desigualdades sociais advêm de particularidades históricas, as quais se transformam e se recriam, aprofundando as disparidades econômicas, sociais e regionais, panorama de atuação do Poder Judiciário no cenário contemporâneo, sendo o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo alvo deste estudo.

O primeiro Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) foi instalado em 1874 mediante a denominação de Tribunal da Relação de São Paulo e Paraná, desencadeando a separação das províncias em 1891 (MATHIAS, 2009). Já a construção da sede do TJSP

³⁵ Recurso constitucional preconizado pelo ordenamento jurídico brasileiro para proteção dos direitos difusos ou coletivos, interpelado pelo Ministério Público.

³⁶ Instrumento jurídico previsto no ordenamento jurídico brasileiro para proteger direitos individuais e coletivos diante da omissão ou abuso de poder pelo próprio Estado.

³⁷ É uma garantia constitucional sempre que a ameaça ou violação do exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania (SIERRA, 2011.).

aconteceu apenas em 1911 motivada pelo crescimento populacional e desenvolvimento econômico da região.

Cumpre-nos ressaltar que a cidade de São Paulo tornou-se o principal polo industrial do País, gerando migrações e concentração de renda, falso imaginário popular do local para assegurar melhores condições de vida.

Segundo Fávero (2005, p. 32): “[...] o crescimento em ritmo acelerado da população da cidade de São Paulo se fez acompanhar do empobrecimento e ausência de uma política social que desse conta de garantir o atendimento aos cidadãos em suas necessidades básicas e com o mínimo de dignidade.”

Atualmente, a estruturação institucional está organizada em dez regiões administrativas judiciárias, as quais foram criadas pela Resolução n. 560/2012 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, sendo elas: Grande São Paulo, Araçatuba, Bauru, Campinas, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, Santos, São José do Rio Preto, São José dos Campos e Sorocaba.

Segundo dados fornecidos pelo site institucional do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo³⁸, as regiões administrativas judiciárias dividem-se por circunscrição judiciária que, no momento, totalizam 56, objetivando-se a padronização dos procedimentos e a implementação das políticas de gestão judiciária. Enfatiza-se que, segundo dados ofertados pelo IBGE no ano de 2014, há 645 municípios no Estado de São Paulo.

Hoje, o Tribunal de Justiça é composto por 360 desembargadores e nos órgãos de cúpula estão o presidente, o vice-presidente, o corregedor-geral da Justiça, o decano e os presidentes das seções de Direito Criminal, Direito Público e Direito Privado. Eles integram o Conselho Superior da Magistratura. Também, há o Órgão Especial, composto por 25 desembargadores: o presidente, 12 mais antigos e 12 eleitos. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, [2016a]).

As Varas da Infância e Juventude estão instaladas nas Comarcas, estas se caracterizam por um território em que o Magistrado (KELADE, 2009), de primeira instância exerce sua jurisdição e, geralmente, é composta por um ou mais municípios. Dessa forma, a inserção do profissional assistente social, no interior da organização Judiciária, ocorre nas Comarcas (FÁVERO, 2005).

Historicamente, o que se observa na atuação do Juizado da Infância e Juventude referem-se à adoção de práticas de controle e regulação de comportamentos de crianças,

³⁸ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO ([2016b]).

adolescentes e famílias, consideravelmente em núcleos familiares em condições de pobreza, apesar da função de coibir violações de direitos às crianças e aos adolescentes.

Por sua vez, há aparente distanciamento desta população em condições de pobreza ao acesso à Justiça, decorrente de fatores sociais, culturais e econômicos, atribuindo-se como possíveis causas o desconhecimento de seus direitos, a dificuldade de acesso a um Defensor Público, a insegurança de ajuizar ação junto ao Poder Judiciário, o que implica em participar de audiências e a disponibilidade de comparecer aos atos designados por esta instituição.

Segundo dados disponibilizados pelo site do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a Coordenadoria da Infância e Juventude foi criada em 1º de abril de 2007 para efetivação dos direitos do segmento infantojuvenil, preconizados pelos princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e a regulamentação deste preceito constitucional pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

A função desta Coordenadoria refere-se a suprir lacunas e proporcionar dinamismo na atuação da Justiça Paulista, ofertando orientações para prestação jurisdicional e fomento da articulação dos magistrados com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos a Crianças e a Adolescentes.

Ressalta-se que as ações implementadas pela Coordenadoria da Infância e Juventude do TJSP baseiam-se em normativas nacionais referentes: ao atendimento socioeducativo, a convivência familiar e comunitária e o enfrentamento à violência sexual a crianças e a adolescentes.

As transformações societárias e a prática profissional dos operadores do Direito no âmbito da infância e juventude, indicaram a necessidade de orientação legislativa, o que culminou na elaboração da Lei n. 12.010, de 3 de agosto de 2009, que fez alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente, desencadeando “[...] uma profunda mudança de reflexão acerca do papel dos diversos órgãos e agentes encarregados do atendimento, defesa e promoção dos direitos de crianças e adolescentes.” (DIGIÁCOMO, 2010, p. 8).

No âmbito de Poder Judiciário, a referida lei ratificou a responsabilização do Poder Público no cumprimento dos princípios constitucionais em prol das crianças, dos adolescentes e de suas respectivas famílias. Possibilitou, também, a intervenção da Vara da Infância e Juventude por meio de uma série de instrumentos judiciais e extrajudiciais, propostos para que sejam resguardados os direitos assegurados na lei referente à função do agente público.

[...] prevendo de maneira expressa que seu '*não oferecimento*' ou sua '*oferta irregular*' por parte do Poder Público, acarreta *responsabilidade* do agente omissor (cf. art. 208, inciso IX, da Lei n. 8.069/90), criando ainda mecanismos destinados a proporcionar a adequação/estruturação de programas e serviços destinados ao atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias. (DIGIÁCOMO, 2010, p. 11, grifo do autor).

No texto constitucional brasileiro, explanou-se a nova situação jurídica dos municípios, estabelecendo indicadores para a elaboração e implementação da política pública municipal dos direitos da criança e do adolescente.

A lei municipal deve estabelecer as normas básicas para que, atendidas as peculiaridades locais, sejam efetivados os direitos constitucionais de crianças e dos adolescentes, e, principalmente, deve criar estruturas adequadas para aplicar o Estatuto, levando-se em conta os aspectos geográficos, culturais e econômicos da região. (FIRMO, 1999, p. 38).

Na contemporaneidade, o Ministério Público exerce imprescindível função de acionar os dispositivos legais para o gozo dos direitos conquistados, reflexão que se pretende aclarar neste capítulo como aporte teórico diante de um processo de concentração da riqueza e polarização da pobreza e da miséria pelo capital internacionalizado e pela ausência de investimento em políticas sociais.

2.3 O Ministério Público no Estado de São Paulo

No Brasil, a sistematização das ações do Ministério Público acentuou-se com o Código Penal adotado durante o Império em 1832, embora já no período colonial referenciasse os Promotores de Justiça como agentes de fiscalização das leis e responsável pela denúncia criminal. Para o autor Almeida Junior (1960, p. 77) “[...] o Ministério Público não estava completamente instituído, mas, perante os Tribunais havia um Procurador da Coroa e um Promotor da Justiça e, perante os juízos singulares havia Solicitadores da Fazenda e Resíduos, além dos Curadores especiais.”

No decurso do período Republicano em 1890, o Ministério Público ganhou visibilidade na criação e normatização da Justiça Federal. O fortalecimento institucional do Ministério Público ocorreu com a implementação do Estado Democrático de Direito diante das várias funções que foram aplicadas à instituição, decorrentes da aprovação de Constituições Federais e dos códigos: civil e penal, e suas alterações ao longo da trajetória histórica.

Conforme sinalizado anteriormente, a divisão dos poderes que fundamentaram as formas contemporâneas de governo, contribuiu para a formação do Estado Democrático de

Direito que se caracteriza por noções de sociedade democrática, o exercício do poder político segundo normas constitucionais e a participação popular nas decisões políticas. Para a autora Carrato (2008, p. 621) “[...] a sociedade moderna, fruto da globalização e do avanço técnico-científico, busca, através do judiciário, uma maior participação do Estado para fazer valer seus direitos duramente conquistados ao longo da história.”

Evidencia-se inconstância nos textos constitucionais referentes à evolução institucional do Ministério Público, todavia preservou a função legal em face do Poder Judiciário, como importante órgão de defesa para o Estado Democrático de Direito. Nos textos Constitucionais de 1891, 1937 e 1967 apresentam-se omissão, retrocesso e transformação da instituição em dispositivo arbitrário do governo. Por outro lado, nos conteúdos das Constituições de 1934 e 1946 houve avanços significativos para valorização do Ministério Público (ARANTES, P. H. O., 2011).

A ascensão desta instituição em prol da defesa da cidadania e dos interesses da coletividade destacou-se no processo de redemocratização do País e assegurou a existência legal no arcabouço da Constituição Federal de 1988.³⁹ Conforme expresso por Paulo Henrique de Oliveira Arantes (2011, p. 39) “[...] sem dúvida, de todas as cartas constitucionais do País, foi a chamada ‘Constituição Cidadã’ aquela com maior legitimidade, em virtude da ampla participação popular durante a sua elaboração.”

O Ministério Público brasileiro está passando por um importante processo de reconstrução institucional que, associado à normatização de direitos coletivos e à emergência de novos instrumentos processuais, tem resultado no alargamento do acesso à Justiça no Brasil e, em especial, na canalização de conflitos coletivos para o âmbito judicial. O Ministério Público tem sido o agente mais importante da defesa de direitos coletivos pela via judicial e, dado que os conflitos relativos a tais direitos têm geralmente conotação política, pode-se dizer que também tem impulsionado um processo mais amplo de judicialização de conflitos políticos e, no sentido inverso, de politização do sistema judicial. (ARANTES, R. B., 1999, p. 83).

Um dos avanços significativos da Constituição Federal de 1988 foi integrar os direitos sociais como garantias fundamentais, o que ocorreu nos textos constitucionais anteriores de maneira fragmentada (ARANTES, P. H. O., 2011), evidenciando a atuação do Ministério Público diante de sua função social nas garantias constitucionais.

³⁹ O art. 127 da Constituição Federal de 1988 pontua que “[...] o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.” (BRASIL, 1988).

Podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade. (SILVA, J. A., 1997, p. 277).

Segundo Paulo Henrique de Oliveira Arantes (2011) os direitos humanos integram os direitos civis, políticos e sociais, estes, por sua vez, não se apresentam com diferenciação hierárquica.

A criação da Organização das Nações Unidas (ONU) originou-se da organização de líderes políticos das grandes potências para se evitar uma terceira guerra mundial e promover a paz entre as nações.

Deve-se ressaltar que as normativas internacionais reconhecidas pela ONU, as quais resultaram na Declaração Universal dos Direitos Humano em 1948, contribuiu para normativas que regem o texto constitucional brasileiro, expressando a prioridade absoluta à criança e ao adolescente. Os direitos referentes à criança, ao adolescente, à família e ao idoso foram elencados nos artigos 226 a 230 da Constituição Federal de 1988.

A Declaração Universal reafirma o conjunto de direitos das revoluções burguesas (direitos de liberdade, ou direitos civis e políticos) e os estende a uma série de sujeitos que anteriormente estavam deles excluídos (proíbe a escravidão, proclama dos direitos das mulheres, defende os direitos dos estrangeiros, etc.); afirma também os direitos da tradição socialista (direitos de igualdade, ou direitos econômicos e sociais) e do cristianismo social (direitos de solidariedade) e os estende aos direitos culturais. (TOSI, 2004, p. 15).

No bojo do texto constitucional de 1988 estabeleceu os direitos fundamentais da criança e do adolescente, objeto de estudo desta pesquisa, na perspectiva da proteção integral e do atendimento prioritário pela família, sociedade e pelo Estado.

O Ministério Público foi alçado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente ao papel de grande agente garantidor da rede de proteção infantojuvenil, possuindo atribuições que visam à fiscalização do funcionamento da rede e à garantia dos direitos fundamentais previstos na Constituição. Além desta função garantidora de direitos coletivos, o Ministério Público também recebeu a vocação de tutela de interesses individuais indisponíveis, sendo possível e necessária sua atuação para garantir que determinada política pública seja aplicada ao indivíduo, quando esta for essencial ao atendimento de direito indisponível. Forma-se, assim, um sistema holístico de proteção aos direitos, coletivos ou individuais, através da atribuição constitucional do *Parquet*. (FERREIRA; BITTENCOUR, 2009, p. 146, grifo do autor).

Como instituição integrante do sistema de justiça, o Ministério Público exerce função primordial para a efetivação dos direitos sociais⁴⁰ e sua concretização ocorre por meio da implementação de políticas públicas que assegure o acesso aos serviços públicos em prol ao princípio da dignidade da pessoa humana e promover a inclusão social.

As políticas públicas podem ser compreendidas como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com o escopo de garantir igualdade de oportunidades aos indivíduos e, assim, assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos. (APPIO, 2006, p. 136).

Considerando que o *locus* da pesquisa é um município de médio porte somente do Estado de São Paulo, torna-se importante conhecer o processo de estruturação do Ministério Público nesta unidade da federação, uma vez que se determinou a cada Estado a organização deste órgão por leis locais.

Posteriormente, houve outras conquistas expressas no bojo dos textos constitucionais retratadas no âmbito do Estado de São Paulo pela Lei estadual n. 10.165, de 28 de junho de 1968, que foi revogada pelo Decreto-Lei Complementar n. 12/1970 (SÃO PAULO, 1970), que instituiu a Lei Orgânica do Ministério Público, sofrendo alterações no decurso do processo político e econômico do País.

Com a promulgação da Lei Complementar federal n. 40/81, foi necessário alterar a legislação local sobre o Ministério Público. A Emenda Constitucional n. 33, de 30 de junho de 1982, promulgada pela Assembleia Legislativa de São Paulo, redimensionou a seção referente ao Ministério Público. Conferiu à instituição autonomia administrativa e financeira, dispondo-a de dotação orçamentária; enquanto mantinha a já tradicional forma de escolha do procurador-geral, advinda da legislação local que a antecederia, conferiu ao Colégio de Procuradores o poder destituí-lo por abuso de poder, assegurada ampla defesa. (MAZZILLI, 2013, p. 45).

Portanto, o alcance das autonomias institucionais adveio com o processo de democratização do País e se formalizou neste Estado pela Constituição do Estado de São Paulo em 1989, abordando sobre o Ministério Público, de forma específica nos artigos 91 a 97 (SÃO PAULO, 1989).

A instituição da carreira do Ministério Público no Estado de São Paulo derivou-se da Lei estadual n. 2.526, de 10 de janeiro de 1936, reportando-se à Constituição paulista vigente na época, a qual determinava o ingresso na carreira do Ministério Público mediante concurso

⁴⁰ A efetivação dos direitos sociais é alcançada pela implantação de políticas públicas ou programas de ação governamental no campo do trabalho, da saúde, da previdência social, da educação, da segurança pública e da habitação para garantir condições de acesso à população e igualdade de oportunidade, principalmente, àqueles que vivem situação de espoliação social (MEZZINA, 2013).

de provas e títulos. Novas conquistas foram somadas ao longo da trajetória histórica para esta instituição de defesa dos interesses da coletividade. O autor Mazzilli (2013, p.58) expõe que “[...] a instituição paulista participou, portanto, de forma marcante do crescimento do Ministério Público brasileiro, e, em algumas situações chegou a exercer o papel de liderança.”

Conforme expresso por Mazzilli (2013, p. 48) a Constituição Federal de 1988 propiciou ao Ministério Público “[...] ampla legitimidade ativa e interventiva, na área cível, para defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis, de interesses difusos e coletivos.”

Segundo Righetti (2006, p. 48) “[...] o Promotor de Justiça exerce o papel de fiscal da lei em defesa dos direitos e de controle de outros órgãos públicos. Ele impetra ações e se manifesta nos autos visando requerer providências diversas.” O Juiz mostra-se favorável ou não ao deferimento da manifestação do Ministério Público, decidindo o mérito mediante sentença judicial.

Durante a execução do processo judicial, o magistrado é auxiliado por funcionários que integram o quadro previsto no Poder Judiciário e também por peritos judiciais⁴¹, especialistas de diversas áreas do saber que ofertam subsídios científicos à ação judicial.

Em resumo, temos que com a Constituição Federal de 1988, com o capítulo dos direitos sociais e também das novas funções do Ministério Público, bem como com a criação de novas ações jurídicas, o assistente social que atua nessa área ganha a possibilidade de ‘dar os argumentos concretos e tangíveis àqueles que vão, no interior do universo jurídico e no curso dos processos judiciais’, ‘dizer o direito social’. (BORGIANI, 2013, p. 429).

Os mecanismos determinados pela alteração legislativa do ECA produziu reflexos no cotidiano profissional do Ministério Público como guardião dos princípios constitucionais e órgão responsável por providenciar medidas judiciais e extrajudiciais, empenhando-se em identificar as carências das políticas intersetoriais e resguardar o princípio constitucional da prioridade absoluta, exigindo a canalização de recursos via extrajudicial (articulação com os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente⁴² e de Assistência Social e Termo de Ajustamento de Conduta) e judicial (a interposição de Ação Civil Pública).

De acordo com Ferreira e Bittencourt (2009, p. 148) “[...] o Ministério Público tem se utilizado tanto do inquérito civil, como da ação civil pública para investigar e exigir a

⁴¹ O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), denomina perito como um profissional especialista, detentor de um saber, que em situação processual oferece elementos técnico-científicos (CFESS, 2004).

⁴²“Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, vale lembrar, são órgãos *plurais, democráticos, intersetoriais e interdisciplinares* por excelência, congregando representantes dos mais diversos setores da administração e segmentos da sociedade, justamente na perspectiva de trazer “novos olhares” - e por via de consequência novas práticas - para o planejamento e subsequente execução da política de atendimento à criança e ao adolescente, nos mais diversos níveis de governo.” (DIGIÁCOMO, 2010, p. 12, grifo do autor).

prestação de políticas públicas necessárias à garantia dos direitos transindividuais de crianças e adolescentes.”

Destarte, a missão institucional do Ministério Público é significativa para aperfeiçoar o sistema de proteção da infância e da adolescência e combater fragilidades na estrutura dos programas de atenção a esse segmento da população e suas respectivas famílias; contando com o apoio dos Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente e da Assistência Social nas esferas municipal, estadual e federal para a construção de uma política pública de atenção protetiva e o monitoramento da eficácia dos serviços propostos.

A integração do Poder Judiciário, Ministério Público e Conselho Tutelar é de fundamental valia para a efetivação dos direitos fundamentais ao público infantojuvenil, priorizando a igualdade de condições e de oportunidades e a defesa da cidadania.

Portanto, a função do Ministério Público vislumbra o interesse público e social, executando variados encargos, especificamente na área da infância e juventude, direcionados ao acesso aos direitos sociais que se encontram ratificados no Estatuto da Criança e do Adolescente, priorizando a construção de políticas públicas e sociais integradas.

CAPÍTULO 3 O SERVIÇO SOCIAL NO PODER JUDICIÁRIO

Refletir a respeito do trabalho do assistente social no espaço sócio-ocupacional do Poder Judiciário fez-se pertinente para construção teórica deste estudo, tendo em vista que este profissional foi escolhido por compor a equipe técnica do Juizado da Infância e Juventude⁴³ e atua nas demandas ajuizadas pelo Conselho Tutelar quando esgotados os recursos de atendimentos feitos pela rede socioassistencial (especificamente, trata-se de situações que resultam no acolhimento institucional de crianças e adolescentes). Além disso, vale recordar que a aproximação da temática deste estudo origina-se da atuação profissional do assistente social nos quadros funcionais do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ampliando o desenvolvimento de pesquisas sobre a prática profissional na esfera sociojurídica.

3.1 O significado sócio-histórico do Serviço Social

Para a compreensão da trajetória histórica do Serviço Social no espaço sócio-ocupacional do Poder Judiciário, entende-se ser necessária a reconstrução do processo que se constituiu historicamente a gênese e o desenvolvimento do Serviço Social no Brasil, considerando que as configurações assumidas pela profissão no contexto das transformações capitalistas não podem ser desvinculadas da formação da sociedade burguesa.

De acordo com Raichelis (2000), a sociedade burguesa originou de pequenos proprietários que extraíam a lucratividade da produção feita na esfera familiar, visando a autonomia para gerenciar os próprios interesses e se submeter as leis do mercado, constatando que o capitalismo impõe aos homens, historicamente, a produção e reprodução das relações sociais⁴⁴ para atender o desenvolvimento do capital.

O capitalismo despontou-se no final do século XV e início do Século XVI na Inglaterra, com a retirada dos lavradores pelos grandes senhores feudais para utilização da terra como outras formas de cultivo, exigindo um número menor de empregados e obrigando-os a trabalhar em troca de salários.

⁴³ De acordo com o artigo 150 do ECA “[...] cabe ao Poder Judiciário, na elaboração de sua proposta orçamentária, prever recursos para manutenção de equipe interprofissional, destinada a assessorar a Justiça da Infância e Juventude.” (BRASIL, 1990a).

⁴⁴ A reprodução das relações sociais é a reprodução de determinado modo de vida, do cotidiano, de valores, de práticas culturais e políticas e do modo como se produzem as ideias nessa sociedade. Ideias que se expressam em práticas sociais, políticas, culturais, padrões de comportamento e que acabam por permear toda a trama de relações da sociedade (YAZBEK, 2009, p. 3).

Josiane Soares Santos (2012) denominou duas formas de desenvolvimento do sistema capitalista: a criação da força coletiva de trabalho, ou seja, em um mesmo espaço, com a presença de vários trabalhadores e sob a liderança do proprietário; e a manufatura, que consiste na divisão do trabalho de origem artesanal.

Dessa forma, o capitalismo estrutura-se no século XIX com a Revolução Industrial, sendo a Inglaterra considerada o “berço do capitalismo mundial” (SANTOS, 2012, p. 35), acentuando o processo de pauperização da classe trabalhadora.

No cenário da Revolução Industrial⁴⁵ ocorreu a inserção de homens, mulheres e crianças no mercado de trabalho das fábricas, em condições insalubres, perigosas e submetidos a longas jornadas de trabalho.

O capital internacionalizado produz a concentração da riqueza, em um pólo social (que é, também, espacial) e, noutro, a polarização da pobreza e da miséria, potenciando exponencialmente a lei geral da acumulação capitalista, em que se ausenta a questão social. (IAMAMOTO, 2010, p. 111).

Por sua vez, presencia-se durante o período de industrialização mundial a ausência de investimento em infraestrutura para receber a população que se deslocava do campo para as cidades, ocasionando reflexos nas condições de vida da classe operária quanto à saúde, alimentação e moradia. “O desenvolvimento urbano foi um gigantesco processo de segregação de classes, que empurrava os novos trabalhadores pobres para as grandes concentrações de miséria alijadas dos centros de governos e dos negócios, e das novas áreas residenciais da burguesia.” (HOBSBAWM, 2005, p. 282-284 apud SANTOS, 2012, p. 37).

As manifestações do operariado no cenário mundial significaram as primeiras apreensões da classe trabalhadora no reconhecimento do seu protagonismo para se posicionar contra a exploração imposta pelo sistema capitalista, tendo a iniciativa da organização sindical.

A fase do capitalismo conhecida como concorrencial, a mercadoria assume a condição de satisfazer a necessidade do consumidor, e dessa forma, o aumento da oferta poderá baratear o custo do produto. Conforme Iamamoto e Carvalho (1995, p. 62) “[...] o trabalhador produz e reproduz o capital; produz e reproduz a classe capitalista que o personifica, enfim, cria e recria as condições de sua própria dominação.”

⁴⁵ A primeira etapa da Revolução Industrial ocorreu entre 1760 a 1860, ficando limitada, primeiramente, à Inglaterra; a segunda etapa ocorreu no período de 1860 a 1900, ao contrário da primeira fase, países como: Alemanha, França, Rússia e Itália também se industrializaram; e a terceira etapa, alguns historiadores consideram os avanços tecnológicos do século XX e XXI.

Pela exploração do mercado mundial, a burguesia imprime um caráter cosmopolita à produção e ao consumo de todos os países. [...] o lugar da tradicional auto-suficiência e do isolamento das nações surge uma circulação universal, uma interdependência geral entre os países. E isso tanto na produção material quanto na intelectual. [...] Com a rápida melhoria dos instrumentos de produção e das comunicações, a burguesia logra integrar na civilização até as nações mais bárbaras. Os preços baratos de suas mercadorias são a artilharia pesada com a qual ela derruba todas as muralhas da China e faz capitular até os povos bárbaros mais hostis aos estrangeiros. Sob a ameaça da ruína, ela obriga todas as nações a adotarem o modo burguês de produção; força-as a introduzir a assim chamada civilização, que dizer, a se tornarem burguesas. Em suma, ela cria um mundo segundo a sua imagem e semelhança. (MARX, 2001, p. 11-12).

A expansão mundial do capitalismo resultou no surgimento da questão social advinda do processo de acumulação do capital industrial e o redesenho das relações sociais no século XIX. Neste sentido, o capital internacionalizado reforçou a concentração de riqueza, polarizando a pobreza e a miséria.

Evidencia-se, de forma geral, no desenvolvimento do capitalismo a exploração da classe trabalhadora assalariada evoluindo-se ao longo da história para manter o seu domínio e sua reprodução. A fase de transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista⁴⁶ exemplifica a reificação do capital que introduziu o desenvolvimento das forças produtivas com o progresso da ciência e da tecnologia (ocorreu na Europa no período compreendido entre 1840 e 1873).

Paulo Netto (2001, p. 23) pontua que “[...] o capitalismo monopolista conduz ao ápice a contradição elementar entre a socialização da produção e a apropriação privada: internacionalizada a produção, grupos de monopólios controlam-na por cima de povos e Estados.”

A emergência do Serviço Social como profissão advém do conjunto de processos socioeconômicos, políticos e teórico-culturais, que exige um agente técnico que atenda a emergência de demandas relacionadas à dinâmica da ordem monopólica para atuar, especificamente, sobre as sequelas e refrações da questão social (desemprego/subemprego, fome, miséria, dentre outras), como executor de políticas sociais. Estas, por fim, são alvos de uma intervenção sistemática e contínua do Estado (PAULO NETTO, 2001).

O surgimento da questão social ocorreu com a introdução da industrialização, ocasionado por um processo urbanizatório desorganizado e excludente, atingindo expressiva parte da população mundial.

⁴⁶ O capitalismo monopolista é resultante de um processo de grande aumento da indústria e também da concentração da produção em empresas que se tornam cada vez maiores, e que, ao alcançar seu mais alto nível de desenvolvimento, necessitam da reunião – numa só empresa – dos mais diferentes ramos industriais combinados. Criam-se, portanto, os monopólios. O surgimento dos monopólios é uma lei geral que identifica o chamado estágio superior do capitalismo, ou melhor, o imperialismo como fase superior do desenvolvimento capitalista mundo afora (SEVES, 2013, p. 13).

As demandas atendidas pelo Serviço Social estão imbricadas nas alterações que ocorrem na sociedade, isto é, no mundo do trabalho, nas esferas governamentais e não governamentais. Na contemporaneidade o agravamento das múltiplas expressões da questão social, base sócio-histórica da requisição social da profissão, requer do profissional apropriar-se dessas demandas como espaços de intervenção. (MARTINS, 2012, p. 58).

A concepção de questão social está atrelada às expressões advindas da formação e desenvolvimento da classe trabalhadora e a inclusão no universo político social. Segundo Yamamoto e Carvalho (1995, p. 77) “[...] é a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e da repressão.”

Desvenda-se a gênese da questão social pelo processo de acumulação e reprodução do capital mediante a incorporação das inovações tecnológicas com o intuito de crescimento da produtividade do trabalho social e o fortalecimento do “exército industrial de reserva”.

[...] a verdade é que a acumulação capitalista sempre produz, e na proporção de sua energia e de sua extensão, uma população trabalhadora supérflua relativamente, isto é, que ultrapassa as necessidades médias de expansão do capital, tornando-se, desse modo, excedente. (MARX, 2001, p. 733).

Ivone Silva (2014, p. 33) destaca sobre a questão social no universo brasileiro:

Do ponto de vista histórico, as raízes da questão social já estavam presentes no Brasil-Colônia, ainda que de forma latente. Nos períodos de turbulência do Império e da República ela manifesta-se mediante um conjunto de revoltas populares; contudo, ganha visibilidade e legitimidade, tardiamente, no Estado Novo com o protagonismo da classe operária. Na Nova República, institucionaliza-se com o reconhecimento legal de alguns direitos sociais garantidos na Constituição Federal de 1988. Todavia, torna-se objeto de profundas inflexões, ante a mundialização da economia e o projeto neoliberal que colocam novos desafios e demandas para o conjunto das práticas sociais.

Neste momento histórico, conclui-se que a ação profissional baseava-se nos interesses para a reprodução do sistema econômico relacionadas a ações disciplinadoras e ao não questionamento sobre a ordem social burguesa.

Incidindo a análise para o contexto brasileiro, observa-se que, em 1891, início do período republicano, consolidou-se o capitalismo no Brasil, sucedendo a abolição do trabalho escravo⁴⁷ e a instituição do trabalho assalariado, sendo dominado gradativamente pelo capital mercantil.

⁴⁷ A abolição da escravatura no Brasil ocorreu em 13 de maio de 1888.

Entre 1880 e 1930, a sociedade brasileira abandona progressivamente seu perfil agrário-exportador e ingressa na era da indústria e do trabalho livre da maior dependência da política econômica face à dinâmica do mercado externo e do comércio cada vez mais internacionalizado. (ADORNO, 2002, p. 85).

No Brasil, o capitalismo industrial fortaleceu as bases para sua constituição a partir da década de 1930, iniciando a fase monopolista em meados da década de 1950, em que o Estado submeteu-se aos desígnios econômicos em prol dos capitais monopolistas (SILVA, I. M. F., 2014).

A profissionalização do Serviço Social no País resultou do desenvolvimento do capitalismo industrial e do agravamento das expressões da questão social gerada pelo conflito capital e trabalho. De acordo com Iamamoto (2001, p. 77) “O Serviço Social se gesta e se desenvolve como profissão reconhecida na divisão social do trabalho, tendo por pano de fundo o desenvolvimento capitalista industrial e a expansão urbana [...]”

Yazbek (2009) indica que o Serviço Social brasileiro instituiu e se legitimou profissionalmente a partir da década de 1930, por meio de iniciativas do Estado e empresariado, com apoio da Igreja Católica, na perspectiva do enfrentamento das refrações da questão social, inserindo-se em uma relação de assalariamento.

Paulo Netto (2001, p. 71) explica que “[...] a constituição de tal agente começa por refuncionalizar referências e práticas preexistentes, assim como as formas institucionais e organizacionais às quais elas se vinculam.”

Para Martinelli (2001, p. 121-122) “[...] o surgimento do Serviço Social remonta aos primeiros anos da década de 1930, como fruto da iniciativa particular de vários setores da burguesia, fortemente respaldados pela Igreja Católica e tendo como referencial o Serviço Social europeu.” O Estado aproveita-se da cooptação deste profissional para determinar suas ações junto à classe trabalhadora, reforçando a figura missionária do profissional a “serviço do povo”, com o intuito de enfraquecer o processo de organização sindical dos trabalhadores pela defesa dos direitos sociais e trabalhistas.

O que se reconhece no processo de lutas de classes é a presença preponderante das relações antagônicas e contraditórias entre a classe dominante e a classe trabalhadora, socializando-se o processo de produção de riqueza e privatizando o resultado final do produto. (SANTOS, 2012).

A implantação da primeira faculdade de Serviço Social (1936 – São Paulo) decorreu da iniciativa de mulheres vinculadas a Ação Católica, buscando recursos metodológicos em países da Europa (como França e Bélgica) e, posteriormente, no Serviço Social norte-americano, o qual se embasava na doutrina positivista (SILVA, I. M. F., 2014). O contexto

descrito motivou, em 1947, a organização do 1º Congresso Brasileiro de Serviço Social, considerado uma iniciativa pioneira para discussão sobre a atuação profissional pautada no tecnicismo advindo da influência norte-americana que se perdurou até o final da década de 1950.

Estudos desenvolvidos por Yazbek (2009, p. 09) apontam que na década de 1940, “[...] o Estado passa a intervir no processo de reprodução das relações sociais, assumindo o papel de regulador e fiador dessas relações, tanto na viabilização do processo de acumulação capitalista, como no atendimento das necessidades sociais das classes subalternas.”

Consterna-se que as transformações sociais e econômicas descritas impulsionaram o desenvolvimento da profissão no País e a ampliação das frentes de trabalho, preconizando práticas de abordagens individuais e grupais conhecidas como “Serviço Social de Caso”, “Serviço Social de Grupo” e “Serviço Social de Comunidade”.

Nos anos de 1960 e 1970, a classe trabalhadora deparou-se com profundas transformações nas relações de produção mediante a abertura do capital internacional. Tal fato ocasionou impactos na categoria profissional que repensou a prática cotidiana diante das exigências sociais que se apresentavam neste processo, o que originou o Movimento de Reconceituação (caracterizado pela ruptura com o conservadorismo e a aproximação da interlocução com as Ciências Sociais).

De forma sintética, o processo de renovação do Serviço Social foi o grande desafio em que se colocaram alguns setores da profissão, caracterizando-se pela instauração de um pluralismo teórico, ideológico e político que deslocou uma sólida tradição monolítica ideal, exercida pelo Serviço Social como recurso indispensável à solução cristã, para o comprometimento com os problemas sociais. Significou o marco da secularização da profissão, avançando teórica e politicamente para a construção de novas formas de intervenção, calcada em novos referenciais mais iluminadores da realidade social. Desde então, não parou de fazer movimentos de respostas aos desafios conjunturais que lhe foram impostos historicamente. (SILVA, I. M. F., 2014, p. 132).

O repensar sobre o processo de trabalho e o Serviço Social propiciou romper condutas e ações cristalizadas, construindo e reconstruindo conhecimentos e ações pautados em compreender a realidade contextualizada, produzir conhecimento acerca desta análise e intervir na perspectiva da garantia de direitos, da democratização dos bens e serviços e da emancipação dos sujeitos. Nesta perspectiva, Angélica Silva (2007, p. 40) menciona:

Referindo-se a processo de trabalho e Serviço Social, há de se pensar em instrumentos e procedimentos técnicos que priorizem ações para implementar e fortalecer canais de participação, em que a democracia e a cidadania sejam categorias que alicercem as bases do processo de trabalho.

Para Faleiros (2005, p. 22) o movimento de reconceituação representou “[...] um processo de desconstrução de um paradigma dominante na formulação teórica e prática do serviço social e de construção de um paradigma questionador e crítico da ordem dominante.”

Neste sentido, a matéria-prima do trabalho do assistente social refere-se às múltiplas expressões da questão social, e a atuação profissional está atrelada ao estudo da realidade social vivenciada pelos sujeitos sociais, utilizando-se de instrumentais técnico-operativos para a sistematização da leitura do real com vistas à condução da ação profissional a ser realizada (IAMAMOTO, 2001).

Ao adentrar nos anos de 1980, considera-se o ápice do movimento de reconceituação diante da construção do projeto ético-político profissional, rompendo com a ética da neutralidade (princípios da ética neotomista) e com o corporativismo profissional, reportando-se ao compromisso com a classe trabalhadora e com a revisão curricular (rompimento com o tradicionalismo teórico-metodológico e ético-político).

Conforme apresentado por Iamamoto (2003, p. 90) “[...] os anos 80 marcam a travessia para a maioria intelectual e profissional do assistente social, para a sua cidadania acadêmico-política.”

As transformações societárias permitiram o repensar da identidade profissional, acionada como forma concreta de acesso aos recursos, aos serviços e do reconhecimento dos direitos dos cidadãos (MEZZINA, 2013). “É nesta tensão entre produção da desigualdade e produção da rebeldia e da resistência que trabalham os assistentes sociais, situados nesse terreno movidos por interesses distintos, aos quais não é possível abstrair ou deles fugir porque tecem a vida em sociedade.” (IAMAMOTO, 2001, p. 28).

O profissional assistente social ao ocupar o espaço institucional requer “[...] suplantar o senso comum e tornar as classes subalternas capazes de produzir uma contra-hegemonia” (YAZBEK, 2014, p. 687), ou seja, contribuir para construção de caminhos coletivos em prol ao acesso aos direitos e à emancipação humana.

Pontua-se que o sistema capitalista traz em sua essência a divisão de classes e a produção de desigualdades, marcado pela livre concorrência, busca incessante do mercado consumidor e a formação de um mercado de trabalho nos moldes do neoliberalismo, intensificada com a reestruturação do Estado na década de 1990. Conforme Iamamoto e Carvalho (1995, p. 126) “[...] a compra e venda dessa mercadoria especial sai da pura esfera mercantil pela imposição de uma regulamentação jurídica do mercado de trabalho através do Estado.”

Originam-se na década de 1990, os quais se estendem até os dias atuais, novos desafios que são postos à profissão, derivados dos reflexos da política neoliberal (reestruturação do quadro socioeconômico, político e cultural pela mundialização do capital), afetando profundamente as expressões contemporâneas da questão social.

Ressalta-se que nas últimas três décadas, mudanças significativas impactam sobre a atual estrutura da sociedade capitalista em prol à expansão do capital, elencando como consequências: a fragilização do mundo do trabalho, o crescimento do desemprego, a flexibilização da produção, adequação da produção à lógica do mercado, precarização do mercado formal de trabalho e o incentivo à informalidade.

Dado o exposto, a consolidação do projeto ético-político do Serviço Social está ameaçada, dadas às transformações recentes da sociedade brasileira, muito bem fundamentado por José Paulo Netto (apud SILVA, I. F. S., 2014, p. 186):

O autor defende que há um pressuposto para que nosso discurso não seja conservador: por meio de debates de ideias ou da luta social, pois que na perspectiva marxista – mantida as características fundamentais da sociedade capitalista – a questão social é ineliminável porque lhe é inerente e funcional. E essa dinâmica societal coloca-nos sempre expressões renovadas da questão social. Este é o desafio que a profissão assume ao atribuir-lhe o caráter de centralidade: o de reatualizar-se para seu enfrentamento.

Nesta perspectiva, fortalecem as tendências que ganharam visibilidade como a privatização dos serviços públicos e o crescimento das Organizações Não- Governamentais implantadas pelo poder público em diferentes esferas, assegurando a desregulamentação do papel do Estado e a divulgação intensa do discurso da participação comunitária (RAICHELIS, 2000). Sendo assim, este processo preconiza repercussões significativas no campo das políticas públicas, desfocando a responsabilidade do Estado e apenas o fortalecimento de ações compensatórias voltadas para as camadas vulneráveis.

A discussão apresentada nesta pesquisa – sobre a gênese e o desenvolvimento do Serviço Social – ganhará relevância na compreensão da inserção do profissional assistente social na esfera institucional do Poder Judiciário. Primordial para conferir visibilidade ao conteúdo latente mencionado no Parecer CIJ n. 04/2010, em que se presencia a ausência da participação da categoria profissional de assistentes sociais para discutir questões que foram postas neste documento, tendo em vista que sua construção aconteceu em um fórum de estudos exclusivamente para Juízes da Infância e Juventude, o que reflete a centralização do poder na figura do juiz.

3.2 O Serviço Social no poder judiciário paulista

O propósito de se debruçar em breve síntese sobre esta temática relaciona-se ao fato de ser o Poder Judiciário um dos espaços sócio-ocupacionais em que há uma presença significativa de contratação do profissional assistente social. Releva-se que o Poder Judiciário é considerado como uma das instituições, inserida na área sociojurídica, da qual fazem parte: o sistema penitenciário, instituições de cumprimento de medidas socioeducativa, Ministério Público e Poder Judiciário.

Borgiani (2013, p. 423) enfatiza que “[...] os assistentes sociais que atuam nessa área têm que operar e trabalhar para reverter a tendência reprodutora da dominação, da culpabilização dos indivíduos e da vigilância de seus comportamentos.”

A historicidade demonstra que o Poder Judiciário se instituiu como sistema para preservar a propriedade privada e os direitos individuais, cumprindo a função de aplicador das leis, o que se modificou com as transformações societárias referentes às conquistas dos direitos civis, políticos e sociais. Diante disso, constata-se que as modificações institucionais sofrem determinações do processo sócio - histórico e das relações sociais estabelecidas.

Faz-se importante retomar o histórico da inserção do Serviço Social no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), espaço de atuação profissional da autora, e, também, instituição inserida na tradicional divisão dos Poderes, responsável pela aplicação das leis, tendo como prioridade nesta pesquisa a intervenção na área da infância e juventude.

O Juizado de Menores da Comarca de São Paulo foi criado em 1924 com a finalidade de atender crianças e adolescentes em situação de abandono ou com práticas de delinquência, implantando ações para atuar sobre as expressões da questão social decorrentes da realidade social e econômica do País. Estas ações foram regulamentadas nacionalmente com a implantação do Primeiro Código de Menores em 1927.

Os profissionais que atuaram, inicialmente, no Juizado de Menores foram os Comissários de Menores, que se tratavam de voluntários da comunidade não remunerados, portadores de requisitos morais e legais, que exerciam como atribuições a representação dos casos ao Juiz referentes à apreensão de menores abandonados e infratores com intuito de subsidiar a decisão judicial. Conforme exposto por Rodrigues apud Fávero (2005, p. 36) os comissários eram “[...] pessoas dotadas de boa vontade, geralmente não possuíam conhecimento de pesquisa ou técnica de entrevista.”

Ao final da década de 1940, o Serviço Social insere-se no espaço sócio-ocupacional do Juizado de Menores de São Paulo. Passa a intervir em ações judiciais relativas a crianças e

adolescentes de camadas pobres da população, em situação de abandono e/ou considerados desajustados, para atender os interesses das regras sociais vigentes, bem como colaborar para o conhecimento supostamente da “verdade” e pontuar medidas disciplinares. Verificou-se, na reconstrução da trajetória histórica sobre a inserção do profissional assistente social no Poder Judiciário de São Paulo, que se tornou pioneiro no contexto brasileiro conforme apontado por Fávero (2005).

Esclarece-se que, neste período, prevaleceu o objetivo da classe dominante de manter a ordem social expresso por Fávero, Melão e Jorge (2005, p. 39) “[...] os assistentes sociais passam a se ocupar de trabalhos que visavam à mudança de comportamentos dos cidadãos e de suas famílias, tendo por fim último a inserção no trabalho e no meio social mais amplo.”

Os estudos elaborados por Fávero (2005) indicam que a partir da criação do Serviço de Colocação Familiar, implantado em 1949, propiciou a estruturação do Serviço Social como perito nas ações judiciais.

A Lei de Colocação Familiar, que criou o Serviço de Colocação Familiar no Estado de São Paulo, surgiu como proposta de assistência ao menor com até 14 anos de idade proveniente de família pobre, colocando-o de forma provisória e remunerada em um lar substituto, até que a família de origem se reajustasse ao que considerava condições normais de vida, evitando-se, dessa forma, a solução pela internação. (FÁVERO, 2005, p. 71-72).

Por sua vez, o Serviço de Colocação Familiar implantado no Estado de São Paulo originou o primeiro modelo de programa de família acolhedora, atualmente este programa é reconhecido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual incluía a transferência de recursos às famílias de origens das crianças e adolescentes que não se enquadravam como pleito de acolhimento institucional (FÁVERO, 2013).

Percebe-se que o contexto social, econômico e político dos anos de 1948 a 1958 refletiram no universo do Juizado da Infância e Juventude do Estado de São Paulo, especificamente do Serviço Social que participou efetivamente deste processo para atender os interesses do Estado advindos das disparidades sociais existentes no País pela ampliação do processo de industrialização.

De acordo com Fávero, Melão e Jorge (2005) em meados da década de 1950 identifica-se um número significativo de assistentes sociais dado o crescimento da demanda, inclusive com as intervenções realizadas pelo Juizado no Recolhimento Provisório de Menores infratores, preconizado pela Lei n. 2.705, de 23 de julho de 1954.

Estes autores apontam também que, em 1960, foi proposta a descentralização e ampliação dos serviços do Juizado na Comarca de São Paulo, operacionalizando os

atendimentos de situações que envolviam crianças e adolescentes para dez agências, visando agilizar o atendimento da Justiça.

O movimento de reconceitualização do Serviço Social, que perpassou pelas décadas de 1960, 1970 e 1980, determinou modificações nas ações desenvolvidas por estes profissionais no Juizado da Infância e Juventude, adotando perspectivas de um movimento de resistência e de contra dominação, com vistas à elaboração de uma prática profissional comprometida: com os preceitos constitucionais obtidos no decurso do processo de redemocratização do País, com o projeto ético-político profissional e com exercício de um conhecimento crítico da realidade social na óptica da garantia de direitos.

Deste modo, atualmente, o Serviço Social desempenha função primordial como parte integrante do processo de articulação da relação estabelecida entre usuário e instituição. O profissional assistente social inserido no sistema judiciário, assessora o magistrado na decodificação dos fenômenos sociofamiliares, culturais e econômicos, sob a perspectiva de instrumento para a viabilização de direitos.

Na década de 1990, houve aumento expressivo da contratação do profissional assistente social no campo sociojurídico, assumindo no âmbito do Poder Judiciário o desempenho de funções pautadas pelos preceitos constitucionais em prol da defesa dos direitos da criança e do adolescente, preconizado também no projeto ético-político do Serviço Social.

Os estudos desenvolvidos por Fávero (2013) também apontam para um crescimento considerável do quadro funcional de assistentes sociais no Judiciário paulista na década de 1990. Ponderando-se, como fator preponderante, a normativa estabelecida pelo artigo 150 do Estatuto da Criança e do Adolescente, determinando à Justiça da Infância e Juventude destinarem recursos para a manutenção da equipe interprofissional. Há de se ressaltar aqui a ampliação das desigualdades sociais geradas pelo sistema econômico-político vigente e, conseqüentemente, a ampliação das expressões da questão social.

O moderno Direito da Criança e do Adolescente não mais pode conviver com a improvisação, o ‘amadorismo’ e o ‘achismo’ que imperava sob a égide do Código de Menores revogado. A complexidade das situações que envolvem a violação de direitos infanto-juvenis demanda uma abordagem altamente profissional e interdisciplinar, dada elementar constatação de que para encontrar a verdadeira solução para os problemas enfrentados pelas crianças ou adolescentes, a autoridade judiciária necessitará da colaboração de técnicos de outras áreas, como a pedagogia (lembrar do disposto nos arts. 100, caput c/c 113, do ECA), da psicologia, assistência social, etc., que devem estar à disposição do Juízo ou terem seus serviços por este requisitados junto ao Poder Público local, a exemplo do que pode fazer o Conselho Tutelar (cf. art. 136, inciso III, alínea ‘a’, do ECA). (DIGIÁCOMO, 2013, p. 240, grifo do autor).

Conforme sinalizado por Frois (2010), no mês outubro de 1990 ocorreu o primeiro processo seletivo para o interior do Estado de São Paulo, feito pelo Tribunal de Justiça, decorrendo a contratação de aproximadamente 250 profissionais. Após onze anos, ampliou-se consideravelmente este quadro funcional, alcançando um total de 774 assistentes sociais na capital paulista e interior.

Foi realizado, em 1979, o segundo concurso público para assistentes sociais do Quadro Pessoal do TJSP (o primeiro ocorrera em 1967), os quais foram sendo absorvidos, a partir da última descentralização do Juizado de Menores e implantação de Varas da Infância e Juventude, nos novos Foros Regionais da capital, em número de 11. Em 1985 foi realizado novo concurso para significativo número de cargos na comarca da capital e, no início dos anos 1990, após a promulgação do ECA, foi realizado processo seletivo para assistente social em todas as comarcas do interior do Estado, sendo os profissionais lotados junto à administração dos Fóruns, geralmente atendendo toda a demanda relacionada a sua área de atuação. Posteriormente, realizaram-se alguns processos seletivos para comarcas isoladas, sendo que, nos anos recentes, os cargos e funções atividades vagos não tem sido repostos, em razão da alegada contenção de despesas por parte do TJSP. (FÁVERO; MELÃO; JORGE, 2005, p. 50).

Ainda na pesquisa elaborada por Fávero, Melão e Jorge (2005) identificou-se, no ano de 1991, a contratação expressiva do profissional assistente social pela instituição judiciária paulista, incentivado pela promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e pela criação de novas demandas que se colocaram ao Tribunal de Justiça.

No Diário Oficial da Justiça do Estado de São Paulo (DOJSP) publicado em 16/02/2016, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo divulgou a relação de cargos e funções referentes ao exercício de 2015, contando com 66.410 cargos/funções, destes 53.821 estão providos/preenchidos, e 12.589 estão vagos. Destes dados apresentados, 1.205 são cargos/funções de Assistente Social Judiciário, sendo que 1.092 estão providos/preenchidos e 113 estão vagos.

Embora os indicadores preconizados pelo ECA em relação à equipe interprofissional a ser provida pela Justiça da Infância e Juventude, em muitas Comarcas ainda não há em seu quadro funcional este profissional ou funciona com um número reduzido diante da demanda que se faz presente no cotidiano profissional, o que denota o reforço da lógica brutal do capitalismo.

Isso é resultado do cenário político, econômico e social, deparando com o desmantelamento dos avanços democráticos conquistados, por meio de cortes significativos no financiamento destinado às políticas setoriais, campo de trabalho do assistente social nos diferentes espaços ocupacionais, inclusive do Poder Judiciário.

Uma das principais conquistas da categoria profissional neste espaço socio-ocupacional, especificamente no Estado de São Paulo, refere-se à Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (AASPTJ-SP). Esta associação foi criada no ano de 1992, visando a formalização da organização política dos assistentes sociais e psicólogos do TJSP. De acordo com informações disponíveis no *site* da Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (AASPTJ-SP), a finalidade deste órgão é proteger os interesses e reivindicações desses profissionais e promover o aprimoramento técnico, profissional e cultural de seus associados.

A categoria profissional conquistou na década seguinte a definição oficial das atribuições profissionais no espaço institucional do Judiciário paulista e participação de movimentos reivindicatórios por melhores condições de trabalho. Além disso, estabeleceu articulação com diversas organizações sociais para a efetivação de direitos, especialmente na defesa dos interesses da criança e do adolescente e do acesso à justiça e direitos sociais (FÁVERO, 2013).

Cabe salientar que as atribuições do Assistente Social Judiciário foram revistas pelo Departamento de Recursos Humanos do TJSP, incentivado pela manifestação de órgãos e associações da categoria profissional para a definição da atuação neste espaço sócio-ocupacional pautados em normativas que regem a profissão, o que resultou na publicação do Comunicado n. 308/2004 (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2004)⁴⁸, o qual sofreu reformulações pela Portaria n. 9.277/2016 (BRASIL, 2016).

⁴⁸ 1- Atender determinações judiciais relativas à prática do Serviço Social, em conformidade com a legislação que regulamenta a profissão e o Código de Ética profissional.

2- Proceder a avaliação dos casos, elaborando estudo ou perícia social, com a finalidade de subsidiar ou assessorar a autoridade judiciária no conhecimento dos aspectos socioeconômicos, culturais, interpessoais, familiares, institucionais e comunitários.

3- Emitir laudos técnicos, pareceres e respostas a quesitos, por escrito ou verbalmente em audiências e ainda realizar acompanhamento e reavaliação de casos.

4- Desenvolver, durante o Estudo social e/ou Plantão de Triagem, ações de aconselhamento, orientação, encaminhamento, prevenção e outros, no que se refere às questões sócio jurídicas.

5- Desenvolver atividades específicas junto ao cadastro de adoção nas Varas da Infância e Juventude, Comissão Estadual Judiciária de Adoção (CEJA) e Comissão Estadual Judiciária de Adoção Internacional (CEJAI).

6- Estabelecer e aplicar procedimentos técnicos de mediação junto ao grupo familiar em situação de conflito.

7- Contribuir e/ou participar de trabalhos que visem a integração do Poder Judiciário com as instituições que desenvolvam na área social, buscando a articulação com a rede de atendimento à infância, juventude e família, para o melhor encaminhamento.

8- Acompanhar visitas de pais às crianças, em casos excepcionais, quando determinado judicialmente.

9- Fiscalizar instituições e/ou programas que atendam criança e adolescente sob medida protetiva e/ou em cumprimento de medida sócio-educativa, quando da determinação judicial, em conformidade com a Lei 8069/90.

10- Realizar trabalhos junto à equipe multiprofissional, principalmente com o Setor de Psicologia, com objetivo de atender à solicitação de estudo psicossocial.

11- Elaborar mensal e anualmente relatório estatístico, quantitativo e qualitativo sobre as atividades desenvolvidas, bem como pesquisas e estudos, com vistas a manter e melhorar a qualidade do trabalho.

12- Atuar em programas de treinamento de Juízes e Servidores, inclusive os de capacitação de Assistentes Sociais Judiciários, como Coordenador, Monitor e Palestrante, promovidos pelo Tribunal de Justiça de Justiça.

Considera-se imprescindível destacar o documento elaborado pelo conjunto do Conselho Federal de Serviço Social e do Conselho Regional de Serviço Social (CFESS/CRESS) em 2014 intitulado: “Atuação de assistentes sociais no sociojurídico: subsídios para reflexão”, derivando-se da necessidade de se estabelecer parâmetros de atuação para estes profissionais no campo sociojurídico, que abrange Tribunal de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública, Sistema Prisional, Secretarias Estaduais de Justiça e medidas socioeducativas (CFESS; CRESS, 2014).

O exercício profissional no Poder Judiciário certamente está atravessado por inúmeras armadilhas, na sua maioria afetas à perspectiva de manutenção da ordem vigente e do status quo, que atravessam esse poder, capturando o serviço social em suas lógicas adversariais. Nessa contextura, o serviço social é chamado a posicionar-se sobre a ‘verdade’ em processos envolvendo litígios familiares, suspensão ou perda do poder familiar, interdição civil, entre outros; por vezes, a ausência de uma visão crítica e de totalidade da realidade social que cerca as famílias em questão, faz com que o/a profissional deposite na família, arrancando-a do contexto social, visões culpabilizadoras, criminalizantes e descontextualizadas, reiterando práticas violadoras de direitos. Por outro lado, o/a profissional pode contribuir para levar aos autos percepções que desvelam as expressões da questão social, entendendo os sujeitos envolvidos como credores de direitos. (CFESS; CRESS, 2014, p. 51).

Portanto, o papel que o assistente social contrai neste espaço sócio-ocupacional refere-se à apresentação de elementos que subsidiem ações judiciais com fundamento no saber profissional, implicando no domínio de conteúdos e instrumentos para direcionar o trabalho mediante o comprometimento ético-político com os princípios que regem a profissão. De acordo com Fávero (2005, p. 21) “[...] o Serviço Social contribui para operar o poder legal – que aplica a norma – opera o poder profissional – pelo seu saber teórico-prático – nas relações cotidianas, em ações micro e penetradas por micro-poderes.”

Neste espaço de contradição e poder, o assistente social assume o compromisso de garantir a universalização dos direitos sociais e o acesso a bens e serviços de qualidade, sendo que a comunicação escrita no processo judicial trata-se do recurso utilizado para atingir esta finalidade.

Conforme expresso por Fávero (2005), a partir do saber profissional é que o assistente social subsidia ações judiciais para a garantia dos direitos ao segmento infância e

13- Supervisionar estágio de alunos do curso regular de Serviço Social, mediante prévia autorização do Tribunal de Justiça.

14- Planejar e coordenar as atividades técnicas e administrativas específicas do setor social.

15- Elaborar e manter atualizado cadastro de recursos da comunidade.

16- Elaborar, implementar, coordenar, executar e avaliar, controlando e fiscalizando se necessário, planos, programas e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social, de acordo com as diretrizes pela Previdência, nos serviços de atendimento a magistrados e servidores.

17- Assessorar a Alta Administração sempre que necessário, nas questões relativas à matéria do Serviço Social.

juventude. O saber profissional expressa-se na sistematização do estudo social sendo “[...] um processo metodológico específico do Serviço Social, que tem por finalidade conhecer com profundidade, e de forma crítica, uma determinada situação ou expressão da questão social, objeto da intervenção profissional.” (FÁVERO, 2004, p. 42-43).

Neste sentido, “[...] a sistematização do estudo social apresenta-se em forma de laudo social, o qual oferece elementos de bases sociais para a formação de um juízo e a tomada de decisões que envolvem os direitos fundamentais e sociais”, de acordo com o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS, 2004, p. 46).

Na construção do parecer social, o profissional deve evidenciar o contexto social analisado, referenciado com rigor científico e imprescindível para instrumentalizar a viabilização de direitos. Nesta perspectiva, Angélica Silva (2007, p. 47) destaca que: “[...] faz-se importante a comunicação escrita de forma clara, visando evitar interpretações equivocadas por parte do interlocutor.”

No cotidiano de trabalho do assistente social é que se expressam as determinações conjunturais e se impõem desafios de direcionar a ação profissional para reafirmação do compromisso ético-político com a classe trabalhadora.

Um dos desafios existentes para a efetivação de direitos sociais refere-se ao reconhecimento do poder institucional que se faz presente na relação sujeito social e profissional, no caso o Judiciário “[...] detém o poder de decisão e de garantia de direitos, mas também o poder de coerção, de punição, de julgamento.” (FÁVERO, 2009, p. 160).

Diante do cenário apresentado, a adoção da perspectiva interdisciplinar adotada pelo Judiciário motiva-se pelas reformas constitucionais e a elaboração de dispositivos legais.

A introdução de profissionais no Poder Judiciário, dotados de conhecimentos científicos diferenciados, entre os quais, o assistente social, o psicólogo e o pedagogo passaram a complementar a leitura da realidade social, constituindo um trabalho de cunho interdisciplinar com a ciência do Direito, mediante competência de assessoramento às decisões judiciais. (BARBOSA; LAGO, 2008, p. 51).

Segundo Fávero (2009) a realidade contemporânea ilustra elevados índices de expressões da questão social como a miséria, a violência, a precarização do trabalho, a falta de acesso à moradia, a criminalidade, a drogadição, exigindo respostas na intervenção do trabalho profissional do assistente social diante da situação de violação de direitos de milhares de brasileiros.

Faz-se imprescindível ao assistente social, no espaço sócio-ocupacional do Poder Judiciário, focar-se no planejamento de ações investigativas sobre a prática profissional em prol

da justiça social. Segundo Battini (2009, p. 55): “Coloca-se como exigência da própria intervenção profissional do assistente social a atitude investigativa, pois ela aguça o espírito da descoberta, tornando-se condição para ultrapassagem do aparente, evidenciando a essência dos fenômenos nos seus nexos e conexões.”

Depara-se com significativo processo de violação de direitos advindos da exclusão social gerada pelo sistema neoliberal, realidade que está posta ao assistente social, o qual dispõe do estudo social para sinalizar a precariedade dos espaços de proteção social e a fragilidades das políticas sociais. Sendo assim, o conhecimento torna-se fundamental para evitar posturas conservadoras presentes na historicidade da profissão e ampliar o referencial teórico e técnico-operativo mediante capacitação continuada e articulação com a rede de atendimento.

Os assistentes sociais trabalham com base em um projeto profissional hegemônico que, contemporaneamente, tem o seu direcionamento no direito a ter direitos, na democracia, na ética, na justiça social, na liberdade, embora esse projeto não tenha sido incorporado, ainda, por parcela da categoria. (FÁVERO, 2009, p. 169).

O acúmulo do conhecimento empírico permitirá ao assistente social desvelar as expressões da questão social na efetivação dos direitos sociais, tendo como recurso, no âmbito do Judiciário, a construção do estudo social como forma dialética de apreensão da realidade social.

Ficaram claras, nas últimas duas décadas do século XX, definições acadêmicas e político-profissionais para o Serviço Social mediante uma elaboração coletiva de um projeto profissional que se materializou no Código de Ética Profissional do Assistente Social em 1993, na lei que regulamenta a profissão de Serviço Social (Lei n. 8.662/93) e na proposta das Diretrizes Curriculares para formação profissional em Serviço Social. Ocorreu um crescimento considerável da produção científica e o fortalecimento das formas de representação político-corporativas compostas por órgãos de representação acadêmica e profissional (IAMAMOTO, 2005).

Nessa perspectiva, evidentemente o trabalho do assistente social nos diversos espaços sócio-ocupacionais, inclusive no Poder Judiciário, resulta nas condições materiais e sociais da classe trabalhadora; viabilizando o acesso aos direitos sociais, a articulação da dimensão investigativa e a socialização de indicadores para a formulação e gestão de políticas em prol da coletividade, destacando a importância dos componentes éticos no exercício da profissão.

Destarte, nos capítulos anteriores buscamos, objetivamente, identificar o percurso histórico dos direitos da criança e do adolescente até a contemporaneidade, elencando os atores

instituídos para garantir as prerrogativas constitucionais, tendo como marco inovador a Constituição Federal de 1988, de forma particular o artigo 227, regulamentado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, que absorve os preceitos da Doutrina de Proteção integral a esse segmento.

CAPÍTULO 4 GARANTIR OS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: EIS O DESAFIO

Neste capítulo nos concentraremos em importantes aspectos identificados na trajetória do desenvolvimento da pesquisa de campo – que tem como marco a Lei n. 12.010/2009, que alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente, e o Parecer CIJ n. 04/2010, da Coordenadora da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – com vistas a analisar a atuação do Conselho Tutelar para garantia dos direitos da criança e do adolescente em face destes documentos que, especificamente, propõem um novo fluxo de atendimento da criança e do adolescente na relação entre Conselho Tutelar, rede socioassistencial e Poder Judiciário.

Partindo das proposições elencadas, e para evitar dissociar o conhecimento teórico da realidade empírica, a elaboração deste conteúdo pautou-se nas principais categorias elencadas, de maneira que as análises estão entrelaçadas entre o empírico e o teórico em um processo dialético de construção do conhecimento e expressos nos conteúdos dos subitens escolhidos para constituição deste capítulo.

As categorias da realidade social passam a ser apreendidas como formas de ser e existir do ser social e, portanto, nas manifestações da vida social, o trabalho é entendido como categoria fundante da sociabilidade. A categoria de totalidade significa:

[...] de um lado, que a realidade objetiva é um todo coerente em que cada elemento está, de maneira ou de outra, em relação com cada elemento e, de outro lado, que essas relações formam, na própria realidade objetiva, correlações concretas, conjuntos, unidades, ligados entre si de maneiras diversas, mas sempre determinadas. (LUKÁCS, 1979, p. 240).

Segundo Martinelli e Moraes (2012), o profissional tem o dever ético de compreender e interpretar criticamente a realidade na qual atua, identificando-a como um processo dinâmico que não prevê aspectos lineares ou estáticos. Não há como analisar a realidade concreta sem compreender a categoria mediação, uma das categorias centrais da dialética, que possui dimensões: ontológica – conhecimento do real – e reflexiva – transpõem o plano da imediatividade (aparência) para a apreensão da essência reedificada pelo próprio movimento do objeto. Assim, a categoria mediação facilita conhecer a realidade e romper com a aparência dos fatos empíricos, ocasionando conexões que se instauram a partir da síntese das múltiplas determinações.

A mediação aparece neste complexo categorial com um alto poder de dinamismo e articulação. É responsável pelas moventes relações que se operam no interior de cada complexo relativamente total de articulações dinâmicas e contraditórias entre estas várias estruturas sócio-históricas. Enfim, a esta categoria tributa-se a possibilidade de trabalhar na perspectiva de totalidade. Sem a captação do movimento e da estrutura ontológica das mediações através da razão, o método, que se é dialético, se enrijece, perdendo, por conseguinte, a própria natureza dialética. (PONTES, 2002, p. 81).

Ressaltamos que inicialmente é primordial apresentar o cenário e os atores, considerados elementos centrais da presente pesquisa pela constante e estreita inter-relação estabelecida entre eles, assunto que será descrito no item seguinte.

4.1 Cenário e atores da pesquisa: município, rede socioassistencial e Conselho Tutelar

4.1.1 Contextualizando o município pesquisado

O território em estudo caracteriza-se por um município de médio porte localizado no interior do Estado de São Paulo com estimativa populacional para o ano de 2016, apontada no último Censo promovido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, [2016]) em 2010, de 55.100 habitantes, com área da unidade territorial de 244,906 Km². Há presença significativa de migração devido ao estímulo da economia diversificada (agricultura, indústria e comércio), a qual se favoreceu pela localização geográfica (situa-se próximo a grandes centros urbanos e na Rodovia Anhanguera). Os dados estatísticos do ano de 2014 indicam que a média salarial equivale a 2,3 salários mínimos e há um registro de 2.242 empresas cadastradas ativas no município.

Salienta-se que a apresentação dos dados estatísticos referente ao município em tela fora obtida no site do IBGE⁴⁹. Para aproximação da realidade social das famílias que habitam esta localidade, considera-se importante trazer o índice de desenvolvimento humano (IDH)⁵⁰ municipal em 2010 que equivaleu a 0,751; nascidos vivos em hospital em 2015 – ocorridos no ano – por lugar de residência da mãe, foram 658 crianças; e óbitos fetais em 2015 – ocorridos e registrados no ano – lugar de residência da mãe, totalizaram quatro pessoas.

⁴⁹ Os dados podem ser acessados por IBGE ([2016]).

⁵⁰ Trata-se de uma medida elencada pela Organização das Nações Unidas (ONU) para avaliar a qualidade de vida e o desenvolvimento econômico de uma população. O índice é calculado com base em dados econômicos e sociais, utilizando como parâmetro para cálculo: 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total), o qual também é utilizado para apurar o desenvolvimento de cidades, estados e regiões. Para o cálculo do IDH são computados fatores como: educação (anos médios de estudos), longevidade (expectativa de vida da população) e Produto Interno Bruto (per capita).

Quanto à educação formal, os dados aferidos no ano de 2015 apontam que o município pesquisado conta na rede pública e privada com 18 escolas de ensino fundamental; 9 escolas de ensino médio; e 17 escolas de ensino pré-escolar. Em relação às estatísticas sobre matrículas, indicam que na rede pública e privada: 1.265 crianças foram matriculadas na pré-escola (pública e privada); 6.541 alunos foram matriculados no ensino fundamental (público e privado); 1.702 alunos foram matriculados no ensino médio (público e privado).

Estes dados demonstram o desafio de assegurar o direito social à educação, verificando-se uma queda considerável do número de matrículas durante o ensino médio e o apontamento de suposta situação de evasão escolar originada durante a trajetória do ensino fundamental.

Com relação à saúde, os dados estatísticos do ano de 2009 mostraram que apenas um único estabelecimento de saúde presta serviços de emergência total; e 16 (dezesesseis) estabelecimentos de saúde prestam serviços ambulatoriais ao SUS.

A configuração da Política de Assistência Social do município em estudo será tratada de forma específica no próximo subitem, para contribuir com a caracterização dos equipamentos sociais em que estão inseridos os assistentes sociais participantes desta pesquisa.

4.1.2 Conhecendo a rede socioassistencial

Pretende-se expor, neste subitem, como se configura a rede socioassistencial⁵¹ do município em estudo, com a finalidade de observar se está de acordo com o reordenamento institucional definidos pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e pelo NOB/SUAS (BRASIL, 2005) e suas reformulações.

A assistência social é reconhecida como política pública pela Constituição Federal de 1988, sendo regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social - Lei n. 8.742/1993, especificada em seu artigo 1º:

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 ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993).

⁵¹ A rede socioassistencial é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade que ofertam e operacionalizam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõem a articulação dentre todas estas unidades de provisão de proteção social sob a hierarquia básica e especial e ainda por níveis de complexidade. (BRASIL, 2005, p. 20).

A PNAS em consonância com a os princípios e diretrizes da LOAS, estabelece a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)⁵². Segundo Paiva (2006 p. 6) “[...] estabelecendo importantes procedimentos técnicos e políticos em termos da organização e prestação das medidas socioassistenciais.” Essa “nova” configuração da assistência social, como um direito social a quem dela necessitar, portanto, inaugura um novo paradigma que visa romper com ações imediatas e sem compromisso com a coletividade, descaracterizando-a como uma benesse, alçando o *status* de política social.

Os princípios elencados pela Constituição Federal de 1988, sobre a descentralização e participação da sociedade civil, propuseram a reestruturação do aparelho estatal com a criação de novas instâncias de poder para redefinir as relações entre Estado e sociedade civil que são os Conselhos Municipais, os quais desempenham participação na gestão das políticas públicas.

O município em que se realizou a pesquisa conta com uma Casa dos Conselhos prevista em lei municipal, aprovada no ano de 2014. Tem por objetivo ofertar condições apropriadas (infraestrutura física, recursos materiais, etc.) para o desenvolvimento das atribuições dos Conselhos Municipais, ferramenta, inclusive, de apoio ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - importante órgão para a proposição de políticas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, e do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), que também contribui para efetivação destes direitos, por ser um dos segmentos apontados a receber proteção da assistência social.⁵³

No município em estudo, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente foi criado em 1992 e posteriores alterações no ano de 2015, determinando-o como órgão normativo, deliberativo, consultivo e fiscalizador de política de proteção, promoção, atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente; composto paritariamente por oito membros governamentais e não governamentais e seus respectivos suplentes no caso de impedimentos.

Em relação à política municipal de assistência social encontra-se sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania. Para a efetivação da política de assistência social, o município em estudo conta com: o Fundo Social de Solidariedade; com um

⁵² Para consultar outras informações ver site do Ministério do Desenvolvimento Social.

⁵³ De acordo com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) - Art. 2º A assistência social tem por objetivos: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011).

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) (BRASIL, 2011).

único Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)⁵⁴, instalado em 1/12/2005, o qual conta com um assistente social e um psicólogo; com o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)⁵⁵, fundado em 28/09/2009, o qual conta com dois assistentes sociais e um psicólogo (dados obtidos no CAD/SUAS em contato com a Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania) e com o Centro de Convivência do Idoso (CCI), instalado no ano de 2016.

Estes dados foram levantando durante a fase de coleta de dados realizada no final do ano de 2016, enfatizando que, no ano de 2017, houve a contratação de quatro assistentes sociais para compor as equipes de CRAS e CREAS.

Avalia-se, baseado na NOB/SUAS (CNAS, 2012), que o município em estudo caracteriza-se como de médio porte e está elencado no nível de gestão básica. Portanto, deveria dispor de no mínimo dois CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas. Denota fragilidades no que se refere ao número de equipamentos sociais que dão sustentabilidade a organização da proteção social básica e na prevenção de situações de risco quanto à oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam os vínculos familiares e comunitários e assegurem o atendimento da demanda de um município de médio porte.

Em relação ao equipamento que tem como objetivo efetivar a prestação de serviços de proteção de média complexidade, ou seja, o CREAS, os apontamentos dos participantes desta pesquisa demonstram que há necessidade da instrumentalização deste equipamento social com a contratação da equipe mínima, conforme previsto nas legislações pertinentes, diante do número elevado de demandas de média e alta complexidade nesta localidade.

Há também quatro organizações não-governamentais (ONGs⁵⁶) que possui convênios com o município para execução de serviços de proteção social especial de alta complexidade, tais como: uma de acolhimento institucional para crianças e adolescentes,

⁵⁴ O CRAS é a unidade público-estatal de referência do SUAS que, pela oferta de serviços, benefícios e atividades socioassistenciais, materializa direitos a proteção social de assistência social como dever do Estado. Realiza, concomitantemente, as funções de proteger famílias, defender direitos e de vigilância das exclusões e violações sociais podendo, dessa forma, captar necessidades de proteção social e agir preventivamente antecipando-se à ocorrência de riscos e aos agravos à vida (COUTO; YAZBECK; RAICHELIS, 2010, p. 151).

⁵⁵ O CREAS é uma unidade pública estatal de referência que promove atenções, capta a presença de riscos sociais e previne sua ocorrência ou agravo. Seu empreendimento deve resultar na necessária articulação dos serviços especializados evitando dispersão e operando a referência e a contrarreferência com a rede básica de serviços de assistência social, com serviços das demais políticas públicas e com os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Sua implementação exige mecanismos de gestão de fluxos correspondentes e específicos para institucionalizar essa articulação, o que representa um dos grandes desafios atuais para os municípios (COUTO; YAZBECK; RAICHELIS, 2010, p. 184).

⁵⁶ No campo da assistência social, o artigo 6º, da LOAS, dispõe que as ações na área são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social, articulando meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas, compostas pelos diversos setores envolvidos na área. (BRASIL, 1993, p. 43).

fundada no ano de 1998; uma de acolhimento institucional para idosos, inaugurada em 1981; uma de atendimento à população em situação de rua e uma que executa um projeto de convivência e fortalecimento de vínculos em período integral com crianças de 6 a 12 anos, tendo como porta de entrada o CRAS.

Ressalta-se a escolha dos participantes deste estudo que se constituiu por cinco profissionais assistentes sociais que compõem a rede de atendimento à criança e ao adolescente desta localidade, delimitando como critério para escolha aqueles que trabalham especificamente nos equipamentos sociais da rede de proteção social que executam a política de atenção à criança e ao adolescente sendo: um assistente social do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); dois técnicos assistentes sociais do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (um destes técnicos exerce o cargo de coordenador das medidas socioeducativas em meio aberto); um assistente social da instituição de acolhimento institucional à criança e ao adolescente; e, um técnico assistente social do Serviço Hospitalar. Portanto, totalizando cinco profissionais – assistentes sociais.

Houve a ausência de um dos participantes desta pesquisa na etapa da coleta de dados, especificamente o técnico assistente social do Serviço Hospitalar, em razão de compromissos profissionais apesar de efetuar tentativa para reagendamento, portanto os assistentes sociais participantes da pesquisa somam um total de quatro.

4.1.3 Retratando o Conselho Tutelar

O município em estudo dispõe de um único Conselho Tutelar, instituído pela Lei municipal n. 1.959/1995 e modificada pela atual lei municipal vigente, n. 3.160/2015, como órgão da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, e, ao consultar o último edital do processo seletivo⁵⁷ para o cargo de conselheiro tutelar no ano de 2015, nos chamou a atenção as condições elencadas no exercício desta função. Nesse edital o candidato deveria ter concluído o ensino superior, comprovado por documento de conclusão de curso, até a data final das inscrições.

Por sua vez, o Estatuto da Criança e do Adolescente não elenca a escolaridade como um requisito exigido para a candidatura, contudo a Resolução n. 170/2014 (CONANDA, 2014),

⁵⁷ A Lei nº 12.696, de 25 de julho de 2012, alterou alguns dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente, dentre eles a unificação do processo eleitoral em todo o território nacional para o cargo de conselheiro tutelar, a escolha pelo voto popular e a garantia dos direitos trabalhistas. (BRASIL, 2012b).

elaborada pelo Conanda, artigo 12, II, preconiza a comprovação de, no mínimo, conclusão de ensino médio como requisito adicional a ser exigido pela legislação local.

Portanto, exigir um nível maior de escolaridade nos leva a questionar se o ensino superior seria um recurso para obter candidatos com um conhecimento ampliado sobre a realidade social de crianças e adolescentes no cenário contemporâneo?

O desenvolvimento desta pesquisa identifica como primordial a capacitação continuada como instrumento de empoderamento deste órgão de defesa.

Quanto à infraestrutura física do prédio em que funciona o Conselho Tutelar participante desta pesquisa, está instalado em um imóvel locado pela Prefeitura Municipal situado no centro desta localidade, apresentando condições frágeis de infraestrutura física (necessita de reparos – infiltrações e pintura); o espaço físico comporta todos os conselheiros tutelares que se empenham para organizar o local de forma que assegure o sigilo nos atendimentos realizados e seja acolhedor.

Atualmente, este Conselho Tutelar dispõe de veículo próprio, mas enfrenta diariamente a dificuldade de acesso a motorista do Poder Público durante o período diurno e noturno e, muitas vezes, os atendimentos *in locus* ficam prejudicados diante da ausência deste profissional para atender demanda dos outros setores da Prefeitura Municipal. No período noturno, os conselheiros tutelares são conduzidos aos atendimentos de plantão pela guarda municipal, haja vista que, no momento, negociam com a atual gestão a resolutividade desta deficiência de recurso humano.

Os conselheiros tutelares participantes deste estudo ingressaram no último processo seletivo realizado no ano de 2015, iniciando o mandato em 10 de janeiro de 2016, a duração do mandato é de quatro anos e permitida uma recondução, de acordo com o processo de escolha em data unificada em todo o território nacional expresso na Resolução n. 170 do Conanda.

Enfatiza-se que quatro, dos cinco conselheiros tutelares participantes deste estudo, ingressaram neste espaço sócio-ocupacional no ano de 2013, o que possibilitará uma nova recondução no próximo processo seletivo, que se realizará no ano de 2020 - em razão da Resolução n. 152/2012 (CONANDA, 2012), que estabeleceu diretrizes para o primeiro processo de escolha unificado dos conselheiros tutelares em todo o território nacional, a partir da vigência da Lei n. 12.696/12, em seu artigo 2º:

IV - Os conselheiros tutelares empossado no ano de 2013 terão mandato extraordinário até a posse daqueles escolhidos no primeiro processo unificado, que ocorrerá no ano de 2015, conforme disposições previstas na Lei n. 12.696;

V – O mandato dos conselheiros tutelares empossados no ano de 2013, cuja duração ficará prejudicada, não será computado para fins de participação no processo de escolha subsequente que ocorrerá em 2015. (BRASIL, 2012b).

O quadro a seguir retrata o perfil dos conselheiros tutelares participantes da pesquisa.

QUADRO 2 - Perfil dos Conselheiros Tutelares participantes desta pesquisa

Conselheira Tutelar	Idade	Escolaridade	Experiência Criança/Adolescente	Período Mandato C.T.
Jasmin	29 anos	Graduada em Arquitetura Especialista Engenharia de Estruturas	Não	2013
Lis	29 anos	Graduada em Direito	Não	2013
Margarida	38 anos	Graduada em Educação Física, cursa Serviço Social	Sim	2013
Rosa	51 anos	Graduada em Direito	Sim	2013
Violeta	40 anos	Graduada em Pedagogia	Sim	2016

Fonte: Elaborado e adaptado por Carla Andreza Kelade Mezzina.

O quadro construído traçou o perfil dos conselheiros tutelares participantes deste estudo. Constata-se que a maioria encontra-se na faixa etária compreendida entre 29 a 40 anos, apenas uma conselheira possui idade superior. Em relação à formação acadêmica, a maioria dos conselheiros é formada em cursos de graduação na área de humanas, sendo que apenas um conselheiro foge à regra.

Enfatiza-se que ao compulsar o último edital publicado no ano de 2015 sobre o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar do município em estudo, verificou-se que não consta como critério a necessidade de experiência de trabalho anterior com criança e adolescente. É necessário sinalizar que o Estatuto da Criança e do Adolescente também não elenca este critério como requisito para a candidatura, existindo esta prerrogativa apenas na Resolução n. 170/2014 elaborada pelo Conanda, artigo 12, I, a qual refere à experiência na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente como requisito adicional a ser exigido pela legislação local.

No que tange ao sexo o Conselho Tutelar do município pesquisado é constituído exclusivamente por mulheres, considerando como uma tendência histórica (papel social) da presença feminina em atividades profissionais direcionadas às ações protetivas com crianças e adolescentes.

Constata-se que a maior parte dos membros já vivenciou experiência de trabalho com crianças e adolescente e já se encontram no segundo mandato, portanto, podemos inferir que possuem conhecimento sobre situações afetas a esse segmento populacional e também em relação às atribuições, competências e desafios desse órgão público – o Conselho Tutelar.

É relevante mencionar que a Resolução n. 152/2012 expedida pelo Conanda deliberou regras para o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar que ingressaram no ano de 2013, considerando como mandato extraordinário, e não será computado para fins de participação no processo de escolha subsequente. A maior parte das conselheiras tutelares participantes desta pesquisa enquadra-se neste critério.

A discussão que se pretende traçar a seguir reporta-se a três principais categorias teóricas que serão analisadas na trajetória deste estudo:

- **concepção de direitos sociais**⁵⁸;
- **articulação: rede socioassistencial**⁵⁹– **Conselho Tutelar**⁶⁰ (via de mão dupla) e,
- **desafios para a garantia dos direitos da criança e do adolescente**⁶¹

(considerando a nova forma de operacionalização dos mesmos).

O processo analítico iniciará com as reflexões sobre estas categorias de análise na percepção dos conselheiros tutelares e dos assistentes sociais que atuam na rede socioassistencial e participantes deste estudo.

⁵⁸ Os direitos sociais são chamados de direitos fundamentais de segunda geração e caracterizam-se por outorgarem aos indivíduos direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc., revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais e concretas (VICTOR, 2007, p. 6).

⁵⁹ “[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade.” (BRASIL, 2005, p. 95).

⁶⁰ O Conselho Tutelar é órgão composto por representantes da comunidade, eleitos por um período de quatro anos, que hierarquicamente não estão subordinados diretamente a nenhum poder. Respondem aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e estão administrativamente vinculados às prefeituras, às regiões administrativas e ao Distrito Federal. Autonomia e existência contínua são suas características mais específicas. A autonomia do Conselho Tutelar não o sujeita às interferências externas de controle político ou hierárquico. Sua existência não é passageira e exerce suas atribuições com independência, mas tem a fiscalização do Ministério Público, do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, da Justiça da Infância e também da comunidade que o elegeu (MONFREDINI, 2013, p. 88).

⁶¹ Assegurar a efetivação dos direitos integralmente (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos) se faz pelos caminhos da defesa, da promoção e do controle, estruturados pelo o princípio da intersetorialidade e da articulação de todos os atores/operadores institucionais integrantes do Sistema de Garantia de Direitos desenhado no ECA (MONFREDINI, 2013, p. 61).

4.2 Conselho Tutelar e rede socioassistencial: diálogos para protagonizar e defender os direitos sociais de crianças e adolescentes

Inicialmente, retoma-se que os participantes deste estudo constituem-se de cinco conselheiros tutelares, que atuam em um município de médio porte do estado de São Paulo, sendo que dentre os atores que compõem o SGDCA, determinou-se, a este órgão, a função de apuração dos fatos que retratam ameaças ou violações dos direitos à crianças e ao adolescentes e viabilização da articulação da rede socioassistencial. E também, por quatro profissionais assistentes sociais que compõem a rede de atendimento à criança e ao adolescente desta localidade, lotados em órgãos que integram a política de atenção aos direitos da criança e do adolescente, sendo eles: o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Na sequência buscamos compreender a **concepção de direitos sociais** para os conselheiros tutelares, lembrando que serão identificados com nomes fictícios utilizando como referência a denominação de espécies de flores, sendo: Jasmim, Lis, Margarida, Rosa e Violeta.

Inicialmente evidenciou nos relatos de três participantes que a violação é um recorte para a construção da concepção da garantia destes direitos, portanto explicando a concepção do direito por sua negação, ou seja, a violação dos mesmos.

Em relação aos direitos sociais, vamos partir para os adolescentes. Vejo em questão das vitimizações ou do atendimento da rede. Atualmente, acho um pouco defasado como é atendida; até mesmo a atribuição do Conselho Tutelar hoje, a gente não consegue efetivar em virtude da ausência ou de termos que são construídos em relação ao município. Acredito que muitos dos direitos destas crianças e destes adolescentes estão violados atualmente no município. Hoje a gente tem um problema muito sério nas Escolas Estaduais que é a exclusão de alunos por comportamento e não tentar sanar o problema. Deu problema na escola, já pede para ficar em casa. A gente só fica sabendo disso, muito tempo depois, meses depois. Então a gente vê que quem deveria assegurar mais os direitos, é quem mais viola os direitos destas crianças. (Jasmin – Conselho Tutelar).

É notório neste depoimento que os direitos sociais são processos constantemente em construção, despontando como respostas às desigualdades sociais vivenciadas por determinados grupos sociais, no caso deste estudo, crianças e adolescentes. Sendo assim, o trabalho dos conselheiros tutelares caracteriza-se como espaços de luta na garantia dos direitos,

reconhecendo que para ocorrer à efetivação desses direitos é necessário buscar respostas a diversas situações de vulnerabilidade⁶² e riscos sociais⁶³ vivenciadas por este segmento.

Este diálogo retratou como é predominante a dificuldade de viabilização dos direitos sociais, expressando que a sociedade política deveria consagrar e garantir a universalidade destes direitos. Por sua vez, no que concerne à perspectiva histórica e se confirma pelos relatos da conselheira Jasmin é que a universalização, valor de respeito à condição de dignidade humana, deveria se impor obrigatoriamente à ação dos poderes públicos, pelo contrário o Estado responde de forma fragmentada e paliativa.

É fundamental reter deste processo de atribuição de significados em relação a essa categoria teórica, que o direito é reconhecimento por sua oposição, ou seja, pelas violações e, por outro lado, pela árdua luta para a efetivação deste conjunto de direitos que deveria ser imposto por se constituir em leis.

No exemplo destacado pela conselheira Jasmin, a negação do direito à educação reforça a impossibilidade da igualdade de oportunidades projetada por aquele que deveria ser o primeiro ator da rede de proteção social a assegurar tal direito - o Estado. Porém, se evidencia no discurso sobre o afastamento de estudantes da esfera escolar, sem que essa instituição esgote as possibilidades de atuação na causa no problema, sendo facilmente descumprido o direito à educação. Considera-se que somente é possível proporcionar impacto estrutural com a articulação de outras políticas sociais.

Para Cury (2008, p. 295) a educação básica deve ser compreendida com “[...] um recorte universalista próprio de uma cidadania ampliada e ansiosa por encontros e reencontros com uma democracia civil, social, política e cultural.”

Mas, afinal, de qual cidadania estamos falando? Vini Rabassa da Silva (1999) retoma que cidadania é um conceito construído socialmente e a sua amplitude acontece lentamente decorrente da existência da vida pública que emerge a necessidade de princípios para assegurar a universalidade da convivência humana e, por sua vez, no reconhecimento dos primeiros direitos determinados pela realidade social produzida pelo sistema vigente. No Brasil, a cidadania passa a ser reconhecida e ampliada nas Cartas Constitucionais, tendo conquistado o fortalecimento individual e coletivo na Constituição Federal de 1988.

⁶² Vulnerabilidade social remete a noção de carências, portanto “pessoas, famílias e comunidades são vulneráveis quando não dispõem de recursos materiais e imateriais para enfrentar com sucesso os riscos a que são ou estão submetidas, nem de capacidades para adotar cursos de ações/estratégias que lhes possibilitem alcançar patamares razoáveis de segurança pessoal/coletiva.” (JANCZURA, 2012, p. 304).

⁶³ A noção de risco implica não somente iminência imediata de um perigo, mas também a possibilidade de, num futuro próximo, ocorrer a perda de qualidade de vida pela ausência da ação preventiva. A ação preventiva está relacionada com o risco, pois não se trata de só minorar o risco imediatamente, mas de criar prevenções para que se reduza significativamente o risco, ou que ele deixe de existir (JANCZURA, 2012, p. 306).

Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. Sublinho a expressão historicamente porque me parece fundamental ressaltar o fato de que soberania popular, democracia e cidadania (três expressões para, em última instância, dizer a mesma coisa) devem ser pensadas como processos eminentemente históricos, como conceitos e realidades aos quais a história atribui permanentemente novas e mais ricas determinações. (COUTINHO, 1997 p. 146 apud SILVA, V. R., 1999, p. 66).

Na perspectiva da materialização do direito social à educação, o desafio é democratizar o acesso, garantir a permanência e a qualidade, afinal, somente dispor este “direito social” na Carta Magna não garante sua implementação. Para tanto, se faz essencial a atuação do Estado para ampliar as oportunidades para permanência de crianças e adolescentes na educação básica.

Pondera-se que a Constituição Federal de 1988, como princípio inovador no que se refere aos direitos sociais e de forma especial ao direito à educação, pois na política educacional⁶⁴ estabelece-se o dever do Estado em promover a educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

Diante do processo de redemocratização do País e das mudanças jurídicas, houve a necessidade da reconfiguração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/1996), legitimando o direito público de buscar mecanismos jurídicos para garantir seus direitos ao ensino obrigatório e abaixo o artigo:

Art. 4º - O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I - Ensino Fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao Ensino Médio. (BRASIL, 1996).

A LDB/1996 consentiu a organização de grupos não seriados de acordo com a idade ou competência, com o intuito de enfrentar a repetência e a evasão escolar, expresso na lei:

Art. 23 - A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar. (BRASIL, 1996).

⁶⁴ O artigo 205 da Constituição Federal aponta que “[...] a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (BRASIL, 1988).

Novamente, no ano de 2006, o Ensino Fundamental vivenciou mudanças referentes ao tempo de duração da educação obrigatória que passou a ser de nove anos e o ingresso das crianças a partir dos seis anos de idade no primeiro ano do ensino fundamental, conforme artigo 32 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Art. 32 - O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;

II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;

III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;

IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social. (BRASIL, 1996).

Nesta conjuntura, o ensino fundamental sofreu sucessivas revisões ao longo da trajetória história da política da educação brasileira, evidenciando que o Estado exerce dominação e condensa as relações sociais conforme exposto por Azevedo (2004, p. 67):

[...] o processo pelo qual se implementa uma política não se descarta do universo simbólico e cultural próprio da sociedade em que tem curso, articulando-se, também, às características do seu sistema de dominação e, portanto, ao modo como se processa a articulação dos interesses sociais nesse contexto.

Por sua vez, nos depoimentos das conselheiras Violeta e Lis, utilizam como parâmetros jurídicos as legislações como o Estatuto da Criança e do Adolescente e a própria Constituição Federal de 1988, para apresentarem a sua concepção de direitos sociais a este segmento, conforme segue:

Eu me baseio especificamente no ECA e na nossa Constituição, que fala que toda criança e adolescente têm direitos básicos: moradia, alimentação, escolaridade, dependendo da faixa etária – creche, EMEI, EMEF, assistência médica. (Violeta – Conselho Tutelar).

Primeiro dia de trabalho, como vamos trabalhar? Chegava um caso, todo mundo olhava um para o outro, como vamos resolver isso? Ia lá no Estatuto buscar. Está sendo violado o artigo tal, o outro artigo tal. Primeira coisa é o Estatuto; é a base. Depois é o dia a dia, o que você vai precisando; você vai tentando solucionar da melhor forma, porque no Estatuto, às vezes, fala uma coisa e acabamos não conseguindo seguir. Porque você acaba não tendo toda hora na rede de proteção tudo que poderia requisitar; tudo o que você poderia encaminhar. Baseamos na lei, no Estatuto, encaminhar da melhor forma. Tentar solucionar com o que temos. Falar que conseguimos, nem sempre. (Lis – Conselho Tutelar).

Ao analisar esses depoimentos, observamos que a Constituição Federal de 1988 traz um conjunto de valores éticos, essenciais aos cidadãos, que são os direitos e garantias fundamentais, e que preconizam, também neste texto constitucional, mecanismos processuais⁶⁵ para proteção destes direitos. Estão incluídos no âmbito dos direitos e garantias fundamentais os direitos sociais, os quais asseguram serviços e benefícios instituídos pelo Estado (SIMÕES, 2010).

Simões (2010) descreve que o processo histórico para a conquista dos direitos fundamentais instituiu-se com o surgimento do Estado liberal e pela luta por princípios de igualdade propostos pela Revolução Francesa, conhecidos como direitos de primeira geração. Por sua vez, as lutas promovidas pela classe trabalhadora no século XIX e XX consolidaram os direitos sociais⁶⁶, desencadeados pela expansão e desenvolvimento do capitalismo industrial, que ficaram conhecidos como direitos de segunda geração e foram reconhecidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948.

Dessa forma, a Carta Magna brasileira inovou ao debater no âmbito de seu texto princípios como a igualdade de condições e a equidade, partindo do pressuposto que estes princípios combatem as desigualdades sociais, o que legitima o tratamento privilegiado de alguns grupos sociais como: crianças e adolescentes, idosos, mulheres, pessoas com deficiência.

Como diz Andrade (2000) o ECA define qual é o sujeito de direitos e de quais direitos é titular, embora se depare com a frágil regulamentação destes direitos, oportuniza condições para que os respectivos deveres sejam correlatos aos direitos legais, os quais deverão ser assegurados pela família, sociedade e Estado e exigidos por órgãos de defesa como Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria Pública e Conselho Tutelar.

Portanto, os depoimentos das conselheiras, Violeta e Lis, ratificam que os dispositivos legais são elementos fundamentais para a concretização dos direitos sociais, ao estabelecer instrumentos para exigir do poder público o acesso às políticas sociais como: educação, saúde, assistência social, previdência social, trabalho e habitação, oportunizando o efetivo gozo dos direitos conquistados constitucionalmente.

⁶⁵ O artigo 5º da Constituição Federal de 1988 prevê que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.” (BRASIL, 1988).

⁶⁶ “Os direitos sociais – como à saúde, à previdência social, a condições especiais de trabalho para mulheres, a limites de horário de trabalho, à idade mínima das crianças no trabalho e a horário de descanso e lazer, a serem assegurados pelo Estado – foram considerados fundamentais. Não se tratava apenas de enunciar esses direitos nos textos constitucionais, mas de prever mecanismos que assegurassem aos trabalhadores sua promoção efetiva, buscando a igualdade real.” (SIMÕES, 2010, p.78).

Os assistentes sociais participantes desta pesquisa e que atuam na execução da política de atenção à infância e juventude, unanimemente, indicaram o embasamento nas legislações para a construção da concepção de direitos sociais. Por outro lado, um deles trouxe como reflexão a questão cultural como desafio para a garantia destes direitos.

A concepção maior que eu vejo é com relação ao Estatuto mesmo. Eu sempre trabalhei com relação ao Estatuto. Desde quando eu comecei a trabalhar apesar de o Estatuto ter tido algumas mudanças, a questão cultural também alterou bastante na questão do trabalho com a criança e com o adolescente. Por mais que hoje você trabalhe com relação ao que prevê o Estatuto, ao que a lei define, a questão cultural e a questão hoje moral das crianças e adolescentes são completamente diferentes. Por exemplo: você tem uma lei que prevê que adolescente não pode fazer uso de álcool, mas você tem pais que acreditam que o jovem garoto tem que ser homem desde pequeno. Então ele mesmo oferece bebida para o próprio filho. Tem a questão da sexualidade também, que hoje as pessoas encaram como normal uma menina de 12, 13 anos ter um namorado. Não adianta nada você ir lá e achar que está preservando um direito de uma criança ou adolescente, de repente impedindo que ela tenha um relacionamento, sendo que ela vem de outro Estado, de outras culturas onde para mulher ser mulher isso é normal. Ao invés de estar preservando um direito dela, você pode estar rompendo com aquilo que ela acredita ser um direito. Eu acho um pouco difícil até pela questão cultural, principalmente aqui no município para poder preservar estes direitos, falando mais na questão do ECA. Mas agora falando de outros direitos que foram adquiridos pela criança e pelo adolescente, aí você esbarra na deficiência do próprio sistema. (Cecília Meireles – Assistente Social).

Os direitos que eu entendo aqui: são os direitos básicos. De a criança ter um acesso a uma educação de qualidade, uma saúde de qualidade, uma assistência quando ela precisar de qualidade. Então, assim, os mais importantes que eu entendo que aqui você teria condições de fornecer um serviço deste, porque a gente paga um serviço de primeiro mundo e oferta um de terceiro mundo, mas esse ofertar, muitas vezes, a política quer que se mantenha desse jeito para manobrar aquela massa, é o que eu entendo. Você vai ao posto de saúde, antes de chegar você tem uma concepção preza que o serviço pago é melhor, nem sempre é isso, os dois precisam agendar. Entendo que esses direitos são garantidos. Por ser um município de médio porte ele ainda não está preparado, porque tem 51.000 habitantes e o médio porte começa com 50.000 habitantes, não está preparado para assumir uma responsabilidade dessas. Por isso eu vejo que ele tem recurso, mas não está preparado. Eu vejo, por exemplo, a cidade vizinha tem quase 100.000 habitantes. Então lá a demanda está chegando além do médio porte e eles não têm recursos para isso e aqui eu vejo que a gente tem recurso, só que não há uma articulação, muitas vezes, por falta de recursos humanos, que é o que mais pega aqui. É o que a gente tenta adaptar, como eu, eu fico na parte administrativa de medidas, eu cuido da parte de PAC sozinho, ajudo na gestão. Então é aquele profissional fatiado, por isso que eu vejo que muitas vezes dá problema, porque não tem os Recursos Humanos. Então só direitos tem, mas não se consegue efetivá-los por isso. (Machado de Assis – Assistente Social).

Para Mezzina (2013), a doutrina de proteção integral à infância e à adolescência introduziu a obrigatoriedade da criação de políticas públicas que atendam aos direitos assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), considerado como importante dispositivo que preconiza a prioridade absoluta, a proteção integral e a convivência familiar e comunitária, implicitamente ratificado pelo diálogo acima, o qual proporcionou um cenário

contraditório ao se abordar direitos da criança e do adolescente *versus* aspectos culturais e regionais, em casos que se identifica ameaça ou violação destes direitos.

De acordo com Boris e Cesídio (2007, p. 455) “[...] a cultura se refere aos modos de vida de qualquer sociedade, cujos costumes de conduta, comportamentos e formas de pensar são compartilhados e transmitidos pelas pessoas que a compõem e passados de uma geração a outra.”

Estes autores enfatizam:

Uma das formas de compreender as mudanças culturais subsequentes é entender que, na sociedade patriarcal, gerada no período colonial, o homem tinha o direito de controlar a vida da mulher como se ela fosse sua propriedade, determinando os papéis a serem desempenhados por ela, com rígidas diferenças em relação ao gênero masculino. O homem tinha o dever de trabalhar para dar sustento à sua família, enquanto a mulher tinha diversas funções: de reprodutora, de dona-de-casa, de administradora das tarefas dos escravos, de educadora dos filhos do casal e de prestadora de serviços sexuais ao seu marido. (BORIS; CESÍDIO, 2007, p. 456).

Apesar das mudanças contemporâneas do conceito de família e da condição da mulher na sociedade, a cultura patriarcal ainda se faz presente no modo de organização de muitas famílias e também no senso comum de parte expressiva da população. Assim, a partir do que foi discutido, considera-se que o papel dos atores do SGDCA deve pautar-se na desmistificação desta realidade “[...] como um sistema contraditório, de solidariedade e cooperação de um lado, e, de outro, e ao mesmo tempo, de lutas e conflitos, de assimetrias de poder entre os sexos e as gerações.” (TEIXEIRA, 2016, p. 166).

Os depoimentos dos assistentes sociais expressam a riqueza de detalhes sobre o processo de degradação do trabalho na contemporaneidade, resultando na precarização do trabalho dos assistentes sociais e demais operadores das políticas setoriais por interferir na qualidade dos vínculos estabelecidos com os usuários dos serviços e suas respectivas famílias. A ausência de um quadro de profissionais proporcional ao número de usuários por eles atendidos, nas diversas políticas públicas e, por outro lado, a ausência da capacitação continuada destas equipes, retrata o frágil investimento público em assegurar os direitos sociais e, dessa forma, os mecanismos jurídicos são os únicos recursos para defesa destes direitos.

Considerou-se importante investigar as demandas de expressiva incidência nos atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar conforme informações obtidas com os conselheiros participantes desta pesquisa. Para tanto, inicialmente, indagou-se sobre o fluxograma de atendimento deste órgão, identificando como metodologia de trabalho, de forma geral, expressa em três principais aspectos: *denúncia*, *averiguação* e *garantia de direitos*.

Representamos esse fluxograma para facilitar a compreensão dos leitores, conforme segue o gráfico 2.

GRÁFICO 2 – Fluxograma de atendimento do Conselho Tutelar



Fonte: Elaborado e adaptado por Carla Andreza Kelade Mezzina.

Este fluxograma reproduz certamente o relato da conselheira Rosa sobre a metodologia de atendimento deste órgão de defesa.

De acordo com a denúncia é seguido uma metodologia de trabalho. É diferente uma denúncia de evasão escolar, de uma denúncia de maus-tratos. Estas denúncias chegam ao Conselho: por denúncias anônimas, ou pelos Direitos Humanos (Disk 100), ou mesmo por instituição de ensino, ou por unidade básica de saúde - que denunciam algum caso que criança ou adolescente possa estar sujeito à negligência ou maus-tratos.

Chegando esta denúncia no Conselho, se é de uma unidade escolar o primeiro passo é ir à unidade escolar e conversar com a criança. Depois de conversar com a criança efetua uma visita in loco. Se o caso é muito grave e após requisitar acompanhamento psicossocial, independente de quando for agendado o atendimento, já comunico os fatos para a Promotoria de Justiça.

Na Promotoria de Justiça, ele vai instalar uma PANI⁶⁷, conseqüentemente vai solicitar informações ao Conselho Tutelar e a gente efetua as visitas. Mas têm casos que a gente precisa fazer o acolhimento institucional, aí também a Promotoria de Justiça vai ficar sabendo disso, vai instalar a ação de abrigamento. (Rosa – Conselheiro Tutelar).

⁶⁷ Trata-se de um procedimento extrajudicial para apuração de lesão ou ameaça de lesão a um direito individual. Se for apurado que as circunstâncias do caso indicam a existência de lesão a interesses individuais homogêneos, coletivos ou difusos, deverá ser promovido ação civil pública ou qualquer outra medida legal.

As respostas das conselheiras expressam que o fluxograma de atendimento foi construído como planejamento e organização do processo de trabalho, em prol a assegurar os direitos da criança e do adolescente e com a finalidade da **articulação dos serviços da rede socioassistencial**, sendo essa uma das categorias de análise que se pretende abordar ao longo deste capítulo.

O Conselho Tutelar tem como prerrogativa priorizar as diretrizes constitucionais da descentralização, municipalização e universalidade, utilizando do aparato judicial quando as alternativas administrativas forem esgotadas e as medidas protetivas não surtirem o efeito necessário para garantir o acesso aos direitos sociais.

O Conselho Tutelar espelha a presença de diversas diretrizes da política de atendimento, dentre as quais, sem dúvida, a municipalização, ainda que diversos autores também entendam que o Conselho Tutelar cumpre a diretriz da descentralização. Ao reordenar as estruturas oficiais com investidura para determinar providências, o Estatuto, pelos mecanismos de despolicialização e a desjudicialização, atribuiu, ao ente estatal mais próximo da população, ao Município, a possibilidade de atuar no campo da determinação das providências em proteção individual de cada criança ou adolescente, com o fim precípua de lhes garantir, em concreto, os direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, tema sobre o qual não divergem os intérpretes. (KONZEN, 2000, p. 6).

Quanto ao fluxograma do atendimento, elencado pelos profissionais assistentes sociais da rede de proteção social, ao receber a solicitação do Conselho Tutelar verifica-se a presença preponderante da visita domiciliar como instrumental técnico-operativo adotado para aproximação da realidade dos grupos familiares em que seus direitos estão sendo ameaçados ou violados.

A partir do momento que recebemos uma solicitação do Conselho Tutelar é feita uma visita domiciliar, é feito um atendimento em visita domiciliar, o preenchimento da ficha social, a avaliação. Se for uma situação de acompanhamento psicológico, é acionado o psicólogo para agendar um horário para essa criança e adolescente iniciar o acompanhamento e, a partir dali, a gente encaminha para o Conselho Tutelar um informativo que esta criança está sendo atendida. De acordo com a solicitação ou da demanda que a gente identificou, se for o caso manda para o Ministério Público ou dá uma devolutiva para o Conselho. Chama o Conselho aqui e tenta alinhar o procedimento. Uma atuação dos dois órgãos em prol da criança na tentativa de solucionar aquele problema ou de minimizar. Basicamente o fluxo é esse. (Clarice Lispector – Assistente Social).

No cotidiano de trabalho dos profissionais da política pública de assistência social, estes expressam as determinações conjunturais e impõem desafios de direcionar a ação profissional para reafirmação do compromisso ético-político com a classe trabalhadora. Acerca dos diversos instrumentais utilizados destaca-se a visita domiciliar como um recurso importante

para o conhecimento dos fenômenos da sociedade, a apreensão das leis sociais e sua relação com os indivíduos.

Cardoso (2008, p. 61) exemplifica que o “[...] instrumento, mais uma vez, se coloca a serviço dos usuários e de seus direitos sociais.” Ainda abordado por Cardoso (2008, p. 63) “[...] o território⁶⁸ nos diz muito e é por este motivo que o instrumental da visita social, seja onde for, nos permite aprofundar nosso conhecimento da realidade para desenvolver análise dos impactos sociais que determinadas políticas sociais podem produzir.”

Conforme Guerra (2009) as demandas que se apresentam aos assistentes sociais são interpostas pela instituição, a qual requer resolutividade imediata e emergencial, o que coloca em risco a reflexão ético-política sobre os instrumentais que serão utilizados e sobre a referência teórico-metodológica para apreensão da realidade social, com vistas a evitar posturas conservadoras que ainda se perduram no interior da profissão sobre culpabilizar as famílias e disciplinar comportamentos.

Assim, numa leitura crítico-dialética das instituições, vemos que elas não se constituem como blocos monolíticos, mas, ao contrário, são constitutivas e constituintes da contradição. Nelas, dadas as diferenças e divergências quanto aos interesses, metas, objetivos, direção política e formas de encaminhar as soluções aos problemas (ou seja, de dar respostas às demandas), explicita-se claramente (às vezes aos profissionais, em outras também aos usuários) a dimensão política da profissão, dimensão esta pela qual a profissão pretende uma mudança na forma e no conteúdo do poder vigente, seja na instituição, na sua relação com o usuário, na estrutura da sociedade capitalista ou em todos esses níveis. (GUERRA, 2009, p. 12).

Deste modo, ao efetuar uma visita domiciliar o assistente social exercita a dimensão investigativa da profissão, extraindo a apreensão da realidade do sujeito social que está atrelada às múltiplas manifestações das desigualdades sociais, visando a intervenção sobre a situação vigente (GUERRA, 2009).

Conforme veremos a seguir, a participante da pesquisa abordou sobre fluxograma de atendimento da rede socioassistencial.

Na verdade, o fluxograma deveria ser de uma determinada maneira, assim como prevê as orientações de audiências concentradas: que o CREAS deve ser comunicado, toda rede deve ser comunicada e aí sim, a instituição iniciar um trabalho com toda a família. Só que devido a algumas deficiências do sistema, o abrigo acaba fazendo a maior parte do trabalho que seria da rede socioassistencial. A gente recebe muita crítica, às vezes até dos próprios companheiros de trabalho. Mas essa criança não está mais no abrigo por que está indo na casa? Por que está acompanhando? Por que se eu não fizer isto essa criança voltará para o abrigo. Então um

⁶⁸ O princípio da territorialização significa o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social. (BRASIL, 2005, p. 17).

acompanhamento pós, um acompanhamento durante é muito falho com relação ao acompanhamento. E um acompanhamento sistemático que é uma atribuição da assistência social, ele não acontece. Então o nosso fluxograma é uma readaptação do que deveria ser. Acaba mesmo ficando a maioria das funções para o próprio abrigo, algumas questões a gente volta para o Conselho Tutelar, mas são poucas até porque a gente tem certa autonomia com toda a rede. Então na Educação temos bastante parcerias, na cultura, no esporte; algumas funções que poderiam ser voltadas para o Conselho, a gente consegue resolver entre nós mesmos. (Cecília Meireles – Assistente Social).

O diálogo da assistente social acima, evidencia fragilidades no fluxograma da rede de proteção social do município em estudo, atrelado à ausência de investimento do poder público no provimento de recurso humano para o funcionamento dos serviços socioassistenciais. Motivo pelo qual há uma readequação promovida pela instituição de acolhimento para crianças e adolescentes para suprir uma deficiência desta rede.

O provimento citado sobre as audiências concentradas trata-se do Provimento n. 32/2013, do Conselho Nacional de Justiça, esclarecendo que estas audiências têm por objetivo, ver abaixo.

Art. 1º - O juiz da infância e juventude, sem prejuízo do andamento regular, permanente e prioritário dos processos sob sua condução, deverá realizar, em cada semestre, preferencialmente nos meses de abril e outubro, os eventos denominados 'Audiências Concentradas', a se realizarem, sempre que possível, nas dependências das entidades de acolhimento, com a presença dos atores do sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente, para reavaliação de cada uma das medidas de acolhimento, diante de seu caráter excepcional e provisório, com a subsequente confecção de atas individualizadas para juntada em cada um dos processos. (CNJ, 2013, p. 1).

A metodologia que deveria ser executada conforme depoimento da assistente social – participante da pesquisa, refere-se não aos apontamentos sobre as audiências concentradas, mas sim o fluxo proposto pelo documento: Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, promulgado em junho/2009.

O estudo diagnóstico tem como objetivo subsidiar a decisão acerca do afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar. Salvo em situações de caráter emergencial e/ou de urgência, esta medida deve ser aplicada por autoridade competente (Conselho Tutelar ou Justiça da Infância e da Juventude), com base em uma recomendação técnica, a partir de um estudo diagnóstico, caso a caso, realizado por equipe interprofissional do órgão aplicador da medida ou por equipe formalmente designada para este fim. Em todos os casos, a realização deste estudo diagnóstico deve ser realizada sob supervisão e estreita articulação com Conselho Tutelar, Justiça da Infância e da Juventude e equipe de referência do órgão gestor da Assistência Social. Sempre que necessário, o órgão aplicador da medida poderá requisitar, ainda, avaliação da situação por parte de outros serviços da rede como, por exemplo, da Delegacia de Proteção da Criança e do Adolescente e de serviços de saúde. Os fluxos e responsabilidades referentes à realização do estudo diagnóstico deverão ser definidos a partir de acordos formais firmados entre os órgãos envolvidos,

considerando a realidade, os recursos existentes e o respeito às competências legais de cada órgão da rede de atendimento e do Sistema de Garantia de Direitos. (CONANDA; CNAS, 2009, p. 24).

Sendo assim, a readequação do fluxograma de atendimentos revela a incompletude, a ineficiência, a falta de recursos, enfim a desresponsabilização do Estado com a proteção social que, por sua vez, implica na revitimização da criança e do adolescente quanto ao desenvolvimento de um trabalho em prol da reintegração familiar. Uma vez que o referido documento prevê, para o desenvolvimento das ações propostas pelo Plano de Atendimento Individual e Familiar (PIA)⁶⁹, que deve acontecer articulado com os demais órgãos e serviços que estejam acompanhando a criança e o adolescente acolhido e sua respectiva família.

Portanto, novamente reafirmamos que a dificuldade do trabalho em rede reforça a omissão e o distanciamento do Estado (aqui representando pelo Poder Público estadual e/ou municipal) das reais necessidades da criança, do adolescente e da família. Muitas vezes, há jogos de interesses que interferem na garantia da proteção social diante da prevalência dos interesses individuais em detrimento do coletivo.

As demandas de maior incidência apontadas pelas conselheiras tutelares no cotidiano da esfera de trabalho foram: *falta injustificada ou evasão escolar, vaga em creche, tráfico ou consumo de drogas, conflitos de guarda, vaga em projeto social no contraturno escolar, maus-tratos e abuso*, conforme exposto nas falas a seguir:

Atualmente os dois maiores fatores são: evasão escolar (não só por aquela situação que havia comentado dos diretores – da própria instituição solicitar para o menor ficar em casa, mas pela conduta do menor. Então existe bastante situações que o próprio menor ou a própria família vitimiza o menor e não somente a escola), e drogas: apesar de que se há o uso de substância, a gente pede tratamento e acompanhamento, mas o que a gente tem mais problema, que não é problema do Conselho, porque no plantão quando o menor é apreendido na delegacia e não existe um responsável, ele passa em situação de menor infrator, em menor em situação de vulnerabilidade por não ter um responsável. Aciona-se o Conselho com muita frequência por causa disso. O princípio vai da venda ou do consumo de entorpecente, mas a gente atende em virtude da vulnerabilidade da falta dos responsáveis. O nosso atendimento seria este. Nós temos muitos atendimentos para encaminhamentos ao CAPS-AD de outro município que atende nossa região e pedidos de internação. Então, atualmente, seria a evasão escolar e o uso de entorpecentes, a maioria é tráfico. Quando se pede a internação é porque está numa situação de dívida. Então a gente tenta acompanhar e passar pela rede por completo, para poder aferir se é um caso de internação ou não. (Jasmin – Conselheira Tutelar).

⁶⁹ O Plano de Atendimento tem como objetivo orientar o trabalho de intervenção durante o período de acolhimento, visando à superação das situações que ensejaram a aplicação da medida. Deve basear-se em um levantamento das particularidades, potencialidades e necessidades específicas de cada caso e delinear estratégias para o seu atendimento. (CONANDA; CNAS, 2009, p. 27).

Primeiro lugar disparado, uso de drogas por adolescentes e pré-adolescentes, não só adolescentes com 15 ou 16 anos, pré-adolescentes com 11 anos. Já teve até relatos de crianças de 10 anos de idade que já estão sendo aliciadas. São chamadas aviãozinho e as mães vêm em desespero. A segunda coisa é vaga em creche, vaga em projeto social que é justamente o que os pais, como já citei anteriormente, têm que trabalhar e não tem com quem deixar os filhos. Falta de vaga em creche e de EMEI em período integral, eles ficam perdidos porque tem que trabalhar. Eles querem uma solução. Às vezes nós temos, mas na maioria das vezes não temos solução, pois não depende de nós. Em terceiro, seria a violência. (Violeta – Conselheira Tutelar).

Um fato que nos chamou a atenção no depoimento da conselheira Jasmin são as recorrentes expressões com a palavra “menor” para se referir sobre criança e adolescente, reproduzindo uma postura arraigada que remete ao extinto Código de Menores e se contrapõe ao paradigma de sujeitos de direitos, o que nos leva a identificar que o rol de profissionais previstos pelo SGDCA depara-se com fragilidades em conhecer a essência dos preceitos fundamentais do ECA.

Ao elencar a evasão escolar como uma das demandas de expressiva incidência nos atendimentos realizados por este órgão, constata-se que o acesso universal e obrigatório à educação básica, ou seja: educação infantil (creche e pré-escola), educação fundamental e ensino médio, previsto como dever de Estado, devendo ser efetivado de forma gratuita, com número de vagas suficientes para atender a demanda e assegurar condições para permanência do acesso, torna-se um desafio diante das particularidades enfrentadas por crianças e adolescentes no contexto social familiar, econômico, político e cultural.

Por outro lado, registramos que, no “calor” da elaboração dessa pesquisa, nos deparamos com o ataque ainda mais incisivo à política educacional com a tramitação no Congresso Nacional de vários projetos de leis⁷⁰ que se constituem uma verdadeira afronta ao direito educacional da infância e juventude brasileira, por retirar direitos ou enfraquecer, ainda mais, a sua qualidade.

Soma-se a este contexto a precarização das relações de trabalho e ausência do papel do Estado que influencia a vida das famílias, a violência urbana pelos grupos do narcotráfico e o crime organizado. Por essas razões, muitos grupos familiares sofrem a eclosão de múltiplas expressões da questão social que se instaura no seio da própria família, desencadeando o processo de fragilização ou rompimento dos vínculos. Certamente, incidem sobre o aumento considerável da evasão escolar, considerando que o direito à educação preconiza o ingresso, a permanência, qualidade do ensino e o respeito às individualidades de cada aluno.

⁷⁰ Foi sancionada no mês de fevereiro/2017, a reestruturação do ensino médio motivada pelo Projeto de Lei n. 6.840/2013, ocasionando sérias perdas como a redução do número de disciplinas oferecidas. Indica-se que disciplinas como: artes, educação física, filosofia e sociologia passam a ser de caráter não obrigatório.

A reprodução do sistema neoliberal caracteriza-se pela apropriação de mais-valia de forma desigual e com concentração de renda, gerando desigualdades sociais gritantes no universo de grande parcela da população brasileira, caracterizada pelo desemprego, pela fome, pela miséria e por diversas expressões de violência no cotidiano das famílias, as quais são penalizadas pelo Estado ao transferir a este, as responsabilidades pelo futuro de seus membros.

Faz-se importante salientar que, de acordo com estudos produzidos por Schenker e Minayo (2005), no universo escolar fatores como a falta de motivação para os estudos, precário desempenho escolar e a falta de comprometimento da política pública de educação, predispõem o envolvimento de adolescentes com o uso de drogas, que se apresentou amplamente nos discursos dos participantes.

As chamadas 'síndromes consumistas' se configura como uma resposta ao vazio dos cidadãos, que procuram, em uma profusão de narrativas 'disponibilizadas no mercado', o preenchimento de suas angústias e referenciais. Neste contexto, as drogas são compreendidas como um produto que atende a esse vazio existencial. (ALBUQUERQUE, 2010, p. 17).

Em relação ao uso de drogas, leva-nos a inferir que a sociedade contemporânea influencia na conduta social destas crianças e destes adolescentes, a qual se caracteriza pelo consumismo e pela competitividade, originando contexto de desigualdade social, busca de visibilidade e de estratégias de sobrevivência.

Para Albuquerque (2010, p. 17):

Cabe ressaltar que o uso de crack na nossa sociedade não pode ser analisado apenas pela ótica do consumo. Há muitos outros fatores que mobilizam os sujeitos em busca dessas alternativas, como a falência do sistema de oportunidades, a busca dos experimentalismos, crises de identidades etc.

Segundo Schenker e Minayo (2005, p. 4) “[...] a disponibilidade e a presença de drogas na comunidade de convivência têm sido vistas como facilitadoras do uso de drogas por adolescentes, uma vez que o excesso de oferta naturaliza o acesso.”

Pontuam ainda que “[...] embora o consumo de drogas pelos pais esteja relacionado ao maior risco de os filhos se tornarem usuários, uma vez que o comportamento parental lhes serve de modelo, é a atitude permissiva dos genitores que mais pesa nessa equação.” (SCHENKER; MINAYO, 2005, p. 3).

O que não se pode deixar de sinalizar é que a compreensão sobre o consumo de drogas é um fenômeno histórico, complexo e multideterminado, e que a possibilidade de o enfrentamento dessa expressão da questão social está estreitamente relacionada à imperiosa

necessidade de ações concluintes que dependem da intersectorialidade de diversas políticas públicas para a diminuição dos fatores de risco e a ampliação dos fatores de proteção, e não apenas a adoção de um único modelo como se tem visto na contemporaneidade com o aumento considerável de internações compulsórias.

A conselheira Rosa indicou que as primeiras orientações de ações de guarda, muitas vezes, iniciam-se neste órgão e, atualmente, o Judiciário utiliza-se deste contato inicial para obter informações sobre os atendimentos já realizados com estas famílias, visando ao embasamento da decisão judicial cumulado com avaliação da equipe técnica daquele órgão.

Ultimamente, questões de guardas judiciais, que estão pedindo até acompanhamento do Conselho Tutelar. Talvez isso não seja atribuição do Conselho Tutelar, mas para tentar solucionar a lide e também para aliviar o trabalho do Judiciário, não aliviar, mas auxiliar no trabalho do assistente social e psicólogo, eu acho muito válido, porque o primeiro contato é com o Conselho Tutelar, então a gente está sabendo muito mais coisas do que está acontecendo desde o início que os próprios técnicos do Judiciário. Com este trabalho, a gente está conseguindo se unir para dar um bom resultado. (Rosa – Conselheira Tutelar).

Deve ficar claro que a demanda de conflitos de guarda são exclusivamente atribuição do Poder Judiciário e o papel do Conselho Tutelar neste contexto refere-se à veiculação de orientação e verificação se existem outras demandas neste atendimento destinadas à atuação deste órgão de defesa (negligência, evasão escolar, por exemplo), encaminhando-as para o órgão competente.

Enquanto o Conselho Tutelar não se posiciona corretamente e continua a acatar arbitrariedades e atua de forma diferente do que suas atribuições o determinam, além de estar usurpando funções ele está deixando de atuar corretamente; e deixando de atuar corretamente ele está violando o direito daqueles de quem devia resguardar direitos. (LOPES, 2014, p. 51).

Como já observamos, pairam-se dúvidas – entre os próprios conselheiros – sobre as atribuições específicas elencadas pelo ECA, esta argumentação baseia-se nas reflexões oportunizadas pelo diálogo da conselheira Rosa que manifestou antagonismos ao identificar que realizar acompanhamento em ações de guarda não contempla atribuição deste órgão, todavia, afirma válido este papel para auxiliar o Judiciário na solução da lide.

Isso nos leva a refletir que a frágil atuação do CMDCA no provimento de capacitações contínuas com objetivo de fortalecer o Conselho Tutelar, provoca armadilhas que pode expô-lo a contextos de arbitrariedades, colocando em risco o desempenho do novo fluxo de atendimento proposto pelas alterações Lei n. 12.010/2009.

Conforme sinalizado no procedimento metodológico, utilizou-se a pesquisa documental como recurso para aproximação e apreensão da realidade social pesquisada, objetivando-se identificar as demandas de expressiva incidência nos atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar do município de médio porte do Estado de São Paulo, cenário da pesquisa.

Optou-se por efetuar a pesquisa documental anteriormente à avaliação da banca de qualificação para elaboração de aporte teórico, apontando o resultado da pesquisa documental referentes aos atendimentos efetuados pelo Conselho Tutelar participante deste estudo no segundo semestre do ano de 2015.

Os quadros construídos a seguir retratam o resultado da análise de documentos referentes à tipificação da violação de direito e o solicitante do atendimento, demonstrando o caráter protetivo deste órgão ao ser encarregado de encaminhar crianças e adolescentes que não estão tendo seus direitos assegurados a serviços, programas e projetos para o suprimento das deficiências de atendimento.

Enfatiza-se que o órgão pesquisado, até agora, não dispõe do Sistema Nacional de Registro e Tratamento de Informações sobre a Garantia e Defesa dos Direitos Fundamentais de Crianças e Adolescentes (SIPIA), comprometendo a coleta de dados da pesquisa documental, tendo em vista que não há uma sistematização dos registros entre os conselheiros tutelares participantes deste estudo.

QUADRO 3 – Tipificação das demandas do Conselho Tutelar

TIPIFICAÇÃO DAS DEMANDAS DE EXPRESSIVA INCIDÊNCIA	
Vaga em creche	31
Maus-tratos (negligência, violência física ou psicológica)	30
Atendimento psicológico	30
Tratamento - uso de drogas (modalidade ambulatorial)	12
Situação de risco devido à conduta da criança ou do adolescente	12
Abandono material	12
Orientação aos pais ou responsáveis	12
Saúde (exames)	6
Tratamento - uso de drogas (modalidade internação - adolescente)	6
Certidão de nascimento	5
Abuso sexual	4
Vaga em escola	4

TIPIFICAÇÃO DAS DEMANDAS DE EXPRESSIVA INCIDÊNCIA	
Vaga em projeto social no contra turno escolar	3
Tratamento - uso de drogas (genitores)	3
Suporte financeiro à família em situação de vulnerabilidade social	3
Vaga no EJA a adolescente em defasagem idade/série	3
Adoção ilegal	2
Trabalho Infantil	1
Transporte de criança para realização de exame	1
Agressão feita por terceiros	1
Rapto	1

Fonte: Elaborado por Carla Andreza Kelade Mezzina, a partir de informações do Conselho Tutelar, 2015.

Os dados colhidos indicaram os mais variados tipos de ameaça e violação de direitos, manifestando-se de forma significativa quanto à solicitação de acesso ao direito à educação infantil (vaga em creche); denúncias de supostas situações de maus-tratos (qualificado neste item como caso que expressam negligência, violência física ou psicológica); e, solicitação de atendimento psicológico (relacionado ao comportamento da criança e/ou do adolescente no convívio familiar ou comunitário, como também, fragilidades relacionadas à infrequência ou evasão escolar).

Um dos conteúdos propostos para análise deste estudo relaciona-se aos **desafios para garantia de direitos**, e o acesso a creches é um assunto polêmico, sendo que a efetivação desse direito muitas vezes é inoperante no cotidiano das famílias brasileiras. Há uma incidência dessa situação, apesar de a Constituição Federal de 1988 estabelecer que é dever do Estado prover o atendimento educacional às crianças entre zero até cinco anos, o que é também disciplinado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), que preconiza a educação infantil como a primeira etapa da educação básica, portanto como um processo pedagógico essencial para garantir o pleno desenvolvimento físico, psicológico, educativo, social e cultural das crianças nessa faixa etária.

Apesar de ser um dever do Estado, há justificativa sobre a escassez de recursos para prover este direito social. O Conselho Tutelar desempenha o papel de agente de defesa para combater a omissão do Poder Público, levando ao conhecimento do Ministério Público que o município não conta com este equipamento social (creches) suficiente para atender a demanda, havendo número expressivo de falta de vaga em creche. Tal situação é corroborada com a afirmação de Andrade (2000, p. 55):

Sendo a educação condição de cidadania e de desenvolvimento econômico, importando, por parte do Estado, o desenvolvimento de políticas voltadas para garantir direitos previstos na lei, e existindo o Ministério Público e o Conselho Tutelar para fazer cumprir as legislações existentes, isto é, garantir o direito/dever à educação, o não atendimento deste direito revela, por detrás da constatação do colapso do sistema educacional, a contradição de seus significados: o legal e o real.

A seguir será apresentada no quadro a seguir a procedência das solicitações de atendimentos do Conselho Tutelar (Quadro4) coletada a partir da pesquisa documental, ou seja, quais os sujeitos ou instituições que procuraram este órgão não jurisdicional para reclamar e procurar providências em relação ao acesso aos direitos fundamentais deste segmento populacional.

QUADRO 4 – Procedência das solicitações efetuadas ao Conselho Tutelar

PROCEDÊNCIA: SOLICITAÇÕES EFETUADAS AO CONSELHO TUTELAR	
Genitora	66
Responsável legal	16
Denúncia anônima	15
Escola	14
Poder Judiciário	12
Genitor	10
Componente da família extensa	7
Ministério Público	6
Delegacia de Polícia	5
Conselho Tutelar de outro município	3
Creche	3
Centro de Referência Especializado de Assistência Social	3
Hospital	3
Denúncia da comunidade	3
Disk 100 – Direitos Humanos	2
CAPS – Centro de Atenção Psicossocial	2
Posto de Saúde	1
Setor de Assistência Social Municipal	1
Instituição de Acolhimento	1
APAE	1
Clínica de tratamento toxicômano	1
Guarda Municipal	1

Fonte: Elaborado por Carla Andreza Kelade Mezzina, a partir de informações do Conselho Tutelar em 2015.

Com referência ao solicitante do atendimento, a pesquisa documental constatou que há presença massiva das genitoras que buscam o Conselho Tutelar para zelar pelos direitos fundamentais de seus filhos, retratando o exercício do dever dos pais⁷¹ em buscar recursos para assegurar os direitos da criança e do adolescente quando há situações de ameaças ou violação destes direitos.

Tendo em vista a incidência da genitora como responsável pela solicitação de atendimento ao Conselho Tutelar, não foi possível identificar pela análise documental se essas genitoras são representantes de famílias monoparentais femininas⁷² ou se é atribuído a função exclusiva de “cuidadora” dos filhos a estas mulheres. Enfatiza-se que: “[...] é preciso não esquecer que as mulheres chefes de família costumam ser também ‘mães de família’: acumulam uma dupla responsabilidade, ao assumir o cuidado da casa e das crianças juntamente com o sustento material de seus dependentes.” (BARROSO; BRUSCHINI, 1981, p. 40 apud VITALE, 2002, p. 47).

Um dos recursos utilizados como estratégia de sobrevivência pelas famílias monoparentais femininas refere-se à rede de solidariedade, que se caracteriza como rede de apoio composta por parentes, amigos e vizinhos para contribuir com a criação dos filhos diante da frágil condição socioeconômica que obriga a inserção da mulher no mercado de trabalho (submissão a longas jornadas e baixos salários).

Segundo Vitale (2002, p. 55) “[...] a proteção oferecida pelas pessoas, grupos envolvidos com o cotidiano destas famílias, em especial parentes e amigos, tem, sem dúvida, limitações. E quanto mais os circuitos de apoio são frágeis, mais exigências são postas para estas famílias.”

Neste panorama que as novas configurações familiares têm visibilidade na esfera contemporânea, especialmente as famílias monoparentais femininas, requerendo a atenção das políticas públicas para o desenvolvimento de um trabalho de fortalecimento das famílias para enfrentar o processo de desigualdade social imposto pelo sistema econômico, político e social.

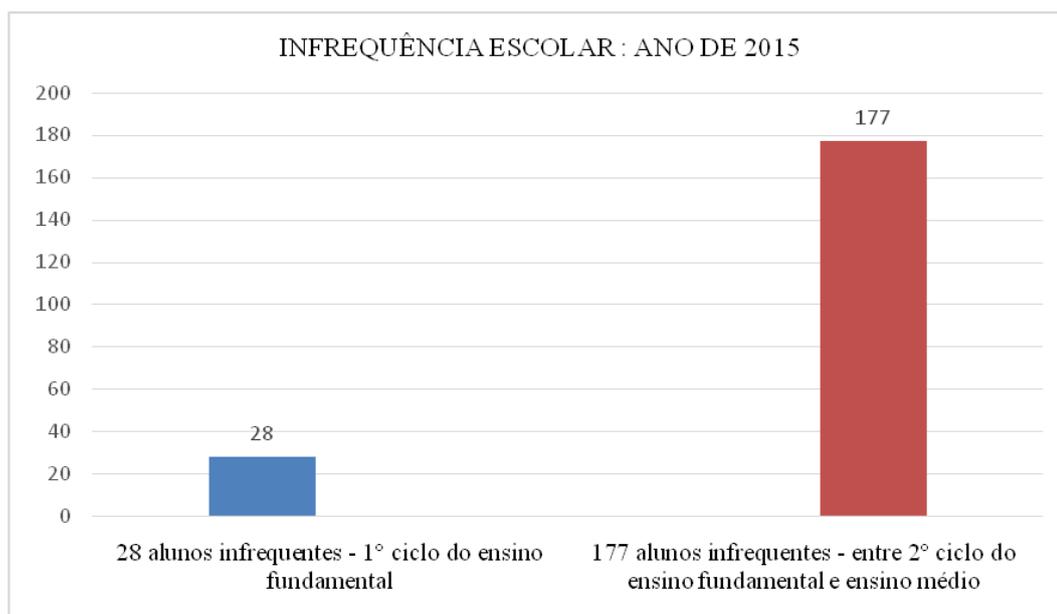
Identificou-se no levantamento documental a infrequência escolar como demanda significativa presente nos atendimentos do Conselho Tutelar, razão pela qual se optou pelo registro dos dados através de representação gráfica.

⁷¹ O Estatuto da Criança e do Adolescente prevê em seus art. 33. “A guarda obriga a prestação de assistência material, moral e educacional à criança ou adolescente, conferindo a seu detentor o direito de opor-se a terceiros, inclusive aos pais.” (BRASIL, 1990a).

⁷² O significado de “família monoparental” refere-se a presença de um só genitor, do homem ou da mulher, no exercício das funções parentais da prole de acordo com o artigo 226 da Constituição Federal de 1988.

O gráfico a seguir representa o resultado da pesquisa documental referente às solicitações de intervenção do Conselho Tutelar feitas por instituições de ensino municipais e estaduais que noticiaram infrequência escolar de crianças e adolescente, sendo que esse é um dever da Unidade Educacional conforme determina o artigo 56 (II), do ECA.

GRÁFICO 3 – Demanda de infrequência escolar



Fonte: Elaborado por Carla Andreza Kelade Mezzina, a partir de informações Conselho Tutelar em 2015.

Há indicativos na análise da conjuntura histórica brasileira que a universalização do acesso à escola não se faz como primordial na agenda política da União, dos Estados e dos Municípios, priorizando organizá-la de acordo com os interesses dos organismos internacionais que retratam a dominação entre as nações.

No cenário contemporâneo, a educação básica acaba por reforçar a reprodução das desigualdades e também o contexto de vulnerabilidade de crianças e adolescentes, tanto em decorrência do processo de deterioração da qualidade de ensino como em não propiciar condições para permanência no espaço escolar atrelado a atender os interesses do capital.

A pesquisa documental, ora apresentada, indicou que a fragilização dos vínculos familiares e comunitários contribui significativamente para a violação do direito à educação decorrendo contextos de defasagem idade/série, infrequência e evasão escolar.

Pode-se inferir que o inverso também é verdadeiro, a fragilidade das condições de acesso, permanência e qualidade da educação escolarizada incidem na possibilidade do convívio familiar e comunitário, expondo as crianças e os adolescentes à condição de

“afastamento” da sua família e território. Considerando a importância da instituição família e também o sentido de pertencimento a um território para o processo de socialização de crianças e adolescentes podemos afirmar que é de suma importância o Estado investir no fortalecimento da rede de proteção à criança/adolescente e família e, nesse contexto, propiciar uma educação básica de qualidade.

Sem dúvida, o espaço educacional deveria ser contemplado com a inserção de outros profissionais no quadro funcional. Nesta perspectiva, a interdisciplinaridade⁷³ propiciaria ao universo escolar subsídios para compreender as particularidades a que estão submetidos os alunos no contexto familiar e comunitário, elaborando estratégias para ampliar o atendimento às necessidades de crianças e adolescentes na esfera escolar.

Conforme sinaliza Ney Luiz Almeida (2010), a articulação da rede de proteção social traduz a importância da intersetorialidade como intervenção alternativa para superar o sentido fragmentário com vistas ao enfrentamento das expressões da questão social, tratando-se de um movimento de sistematização teórica da realidade social e de recusa dos processos de descentralização previsto pelos ideais neoliberais.

A intersetorialidade tem como pressuposto prático, semântico e conceitual a própria setorialização das políticas públicas, ou seja, só é possível pensarmos a intersetorialidade como uma tentativa de superação de uma lógica a partir da qual ela adquire significação, a negação de uma tese, enquanto antítese, na medida em que representa uma unidade contraditória. A trajetória das políticas públicas na esfera local sedimenta o terreno sobre o qual as experiências de intersetorialidade se constroem. Ainda que a própria literatura aborde e aponte a necessidade de mudanças em diversos níveis da gestão governamental como forma de assegurar uma efetiva lógica intersetorial, foi no cotidiano das instituições sociais, nas tramas e fios que se tecem nas redes sociais e nos espaços públicos que ela surgiu não só como necessidade, mas como possibilidade, como processo que se constrói no curso das próprias ações dos profissionais e viventes que se relacionam em torno das diferentes dificuldades presentes no acesso e na capacidade resolutiva das políticas públicas na cidade. (ALMEIDA, N. L. T., 2010, p. 115).

Atualmente, o consumo de drogas é considerado um desafio para a atuação dos atores do SGDCA, apontado, inclusive, nas demandas de expressiva incidência pelos profissionais assistentes sociais participantes dessa pesquisa. Os depoimentos ilustram essa afirmativa.

⁷³ A interdisciplinaridade exige que cada especialista ultrapasse os seus próprios limites, abrindo-se às contribuições de outras disciplinas. [...] é uma relação de reciprocidade, de mutualidade, que pressupõe uma atitude diferente a ser assumida frente ao problema de conhecimento, isto é, substituir a concepção fragmentária pela unitária do ser humano. [...] consiste num trabalho em comum, onde se consideram a interação das disciplinas científicas, de seus conceitos, diretrizes, de sua metodologia e de seus procedimentos (SAMPAIO et al., 2010, p. 82).

O que a gente está vendo muito agora é adolescente em ato infracional devido o uso ou tráfico de drogas, é o que mais se está vendo. Não é que está aparecendo, estamos descobrindo os casos já existentes, está aprofundando.

Eu vejo na minha parte são muitos adolescentes em ato infracional, eu comecei em 2012/2013 com medidas, tinha quinze adolescentes, hoje estamos com quarenta. Mas o que eu mais vejo esse alto índice de adolescentes em ato infracional, mesmo a força tarefa da polícia, dos órgãos de defesa estão sendo incisivo ao combate ao tráfico, mas não dá conta por ser um entroncamento aqui. O acesso a droga é muito fácil, então tudo é mais fácil. Então o adolescente quer dinheiro, quer estar na moda, então acaba indo para o mais fácil. (Machado de Assis – Assistente Social - CREAS).

Ausência do pai na constituição familiar; solicitação de vaga em creche; adolescente usuário de drogas; adolescente em situação de evasão escolar. (Raquel de Queiroz – Assistente social).

Albuquerque (2010, p. 15) menciona que “[...] o conceito de droga é relativo às configurações e significados socioculturais de um contexto histórico, ou seja, ele é construído socialmente, de acordo com processos sociais e históricos de cada sociedade.”

Segundo Trassi (2006, p. 32) “[...] a droga é um fator desencadeador que deve ser compreendido no contexto das demais transformações sociais e modificações do padrão de conduta do adolescente, ambos aspectos imbricados.”

Geralmente, a venda de drogas ilícitas instala-se com maior facilidade em territórios que se prevalece a pobreza, ou seja, as famílias não dispõem de uma infraestrutura minimamente satisfatória de cultura, de lazer e de condições dignas de vida (moradia, alimentação, vestuário etc.).

De acordo com Castel (2007), o enfraquecimento da condição salarial, os altos índices de desemprego e a necessidade de atender aos anseios da sociedade de consumo ocasionados pela atual política econômica, trazem efeitos devastadores ao universo familiar.

Nesta perspectiva, Sanches e Couto (2010, p.7) mencionam que “[...] o narcotráfico aproveita-se de alguns problemas sociais como o desemprego, por exemplo, e é nesse sentido que a venda da droga se torna uma estratégia de ganhos altamente lucrativos diante de uma possibilidade de inserção econômica.”

Observou-se que, em depoimentos dos assistentes sociais participantes, que várias violações de direitos estruturam-se na própria rede de atendimento por ausência de trabalho preventivo, em razão da precariedade de planejamento e investimento em recursos humanos para instrumentalização destes serviços pertencentes à política de atendimento a criança, ao adolescente e sua respectiva família.

E tem aparecido muito caso de criança com problema mental (neurológico ou psiquiátrico) é a nossa maior dificuldade no âmbito de criança e adolescente essa realidade, porque não tem o psiquiatra infantil na rede, não tem neurologista na rede, não tem um psicólogo para psicoterapia na rede. E aí começamos a ter um choque

de não garantir direitos estabelecidos no ECA para essas crianças especificamente. (Clarice Lispector – Assistente Social).

Hoje eu vejo que a principal demanda do sistema é por falha da própria rede, porque grande parte das crianças que vêm para o abrigo retorna para a família de origem. É porque a família de origem tem condições, então se tem condições não precisaria chegar a ponto de estar no abrigo.

É que hoje eu vejo o abrigo como tendo mais força e mais meios do que a própria rede. Então por exemplo: hoje se eu tenho uma criança que precisa passar no médico, eu tenho uma parceria com o convênio e ao mesmo tempo se eu precisar, eu vou atrás de colaboradores para me ajudar em relação a remédio ou a própria entidade compra. Hoje eu vejo que a entidade em alguns casos, não todos, são esses realmente de maior demanda que é a família que tem condições sim, mas ela precisaria desse acompanhamento sistemático, desse respaldo tanto financeiro, habitacional, comunitário e o abrigo consegue dar depois que a criança está aqui. (Cecília Meireles – Assistente Social).

Os relatos indicam que a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) revela ambiguidades neste município ao se deparar com poucos avanços propostos por esta política pública. Apesar do engajamento e comprometimento das equipes técnicas, o SUAS depende do comprometimento de uma diretriz política de governo, principalmente em investimento para infraestrutura (englobando aspectos físicos, materiais, humanos e tecnológicos).

Ao analisar a política de Assistência Social no Brasil, interessa destacar o lento e tenso movimento que vem caracterizando o processo sócio-histórico de legitimação e normatização desta política enquanto um novo campo ‘específico’ de responsabilidade pública do Estado e de direito dos cidadãos. (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 214).

Além disso, o fortalecimento e a expansão do setor privado, na oferta de serviços em detrimento dos serviços sociais ofertados pelo Estado, retrata a precariedade dos serviços públicos e a fragilização dos direitos sociais (TEIXEIRA, 2016), expressos, sem dúvida, no diálogo da assistente social participante deste estudo, ao acionar a comunidade para garantir proteção social àqueles, inclusive, que são alvos desta proteção.

O Conselho Tutelar como protagonista e defensor dos direitos da criança e do adolescente e, também, parceiro da rede socioassistencial na medida em que atua diretamente em situações de ameaças ou violações de direitos, reconhece como primordial o planejamento e a construção de fluxogramas para a organização dos processos de trabalho destacados pela análise dos depoimentos dos participantes desta pesquisa (conselheiros tutelares e assistentes sociais).

Os participantes deste estudo reconheceram que as violações e lutas para a efetivação destes direitos se concretizarão pela implantação e efetividade das políticas públicas.

Por outro lado, as reflexões oportunizadas pelos relatos evidenciaram a fragilidade ou a não garantia da regulamentação dos direitos da criança e do adolescente, principalmente pelo não cumprimento dos deveres pela esfera estatal.

O que nos chama a atenção é que as legislações ofertam mecanismos relacionados aos deveres correlatos do cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, mas ainda é pouco explorado, especialmente pelo Conselho Tutelar que traz no bojo de suas atribuições (artigo 136 do ECA): representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações e encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente.

Esta argumentação nos leva a refletir sobre um dos objetivos específicos proposto por este estudo de compreender as possibilidades e os limites enfrentados pelo Conselho Tutelar na articulação com a rede de proteção social, evidenciando que a existência de dúvidas e o não cumprimento das atribuições por membros deste órgão implicarão em limitações para articulação desta rede.

Avalia-se que as demandas de expressivas incidências identificadas por estes profissionais demonstram um forte potencial para provocar a implementação de políticas públicas, todavia a ausência de recursos como o SIPIA impede a construção de um banco de dados, prática nem sempre observada pelos órgãos que integram o Sistema de Garantias de Direitos, inclusive pelos próprios operadores das políticas básicas.

O fato é que, entre um embate e outro, a criança e o adolescente é sempre revitimizado quando não se assegura seus direitos. Portanto, considera-se que os direitos sociais serão realmente concretizados pelo comprometimento de uma diretriz política de governo e também pelos canais legitimados para a exigibilidade destes direitos.

O desenvolvimento deste estudo nos permite discorrer que apesar dos indicativos estabelecidos pelo Parecer CIJ n. 04/2010, da Coordenadoria da Infância e Juventude do TJSP, para corroborar com a sistemática de atendimento determinada pela Lei n. 12.010/2009, preconizando a revisão de papéis para o funcionamento da rede socioassistencial, o que se depara pelos relatos dos participantes é a dificuldade do cumprimento real da legislação pela esfera estadual e municipal. O Estado não cumpre com a função de responder as demandas da sociedade com a distribuição de bens coletivos, produzindo conflitos de interesses com a imposição de desafios para o Conselho Tutelar e para a própria rede socioassistencial de ultrapassar a visão tutelar (judicialização e criminalização da pobreza) para o ideário de garantia de direitos à criança, ao adolescente e sua respectiva família, conforme expresso a seguir.

4.3 Possibilidades e limites do Conselho Tutelar na articulação com a rede socioassistencial

Adentramos em um dos nossos objetivos da pesquisa que se trata de compreender as possibilidades e os limites enfrentados pelo Conselho Tutelar na articulação com a rede de proteção social no município em estudo para nos aproximar da realidade dinâmica deste inovador órgão de defesa proposto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Neste sentido, preconizou pelo levantamento sobre as estratégias adotadas pelo Conselho Tutelar para articular a rede socioassistencial, constatando que a utilização de ofício é um dos recursos adotados praticamente por todos os conselheiros tutelares para a articulação da rede.

Os conselheiros tutelares participantes elegeram as reuniões mensais da rede socioassistencial como um dos instrumentos essenciais para essa articulação, discutindo-se as situações de maior gravidade (crianças e adolescentes institucionalizados ou com risco de acolhimento institucional), nas quais se traçam estratégias para o atendimento da demanda por diversos órgãos do SGDCA. Descrevemos alguns depoimentos que ilustram essa questão.

Cobrança. Pegamos um caso que precisa mandar para o psicólogo e necessita de uma visita da assistente social na casa, de um acompanhamento social. Fazemos três ofícios diferentes, porque são três órgãos distintos: um para fazer visita social na casa, o outro precisa de acompanhamento psicológico para aquela criança ou aquele adolescente e o outro precisa de acompanhamento da família como um todo. (Violeta – Conselheiro Tutelar).

Existem as reuniões que são feitas, mas eu não acabo indo, apenas quando são casos que eu estou acompanhando. A gente faz uma pasta e todos os atendimentos são registrados nesta pasta e arquivados. Coloco junto as providências solicitadas a cada órgão. Se surge mais alguma coisa, a gente acaba ligando. Naquela caso houve denúncia, aconteceu isso, vamos tentando atualizar. Já mandei este ofício, um complemento do ofício tal, junto novas informações. Até foi criado um grupo de whatsApp, mas sempre acaba tendo alguma divergência por entendimento. É muito complicado hoje, você conseguir fazer funcionar. (Lis – Conselheiro Tutelar).

Pode-se afirmar que a alteração estrutural proposta pelo ECA com a implantação do Conselho Tutelar proporcionou uma ruptura com o antigo sistema de atendimento proposto pelo Código de Menores, por intermédio da implementação de um órgão não jurisdicional com atribuição de efetivar providências administrativas para proteção dos direitos da criança e do adolescente.

Este novo paradigma se efetivará por meio de linhas de ação e das diretrizes da política de atendimento (artigos 87 e 88 do Estatuto)⁷⁴, as quais preconizam a municipalização, a descentralização político-administrativa, o controle social, a captação de recursos e a intersetorialidade, tendo como obrigatoriedade utilizar de mecanismos e estratégias para a articulação da rede socioassistencial quando identificar situações de ameaça ou violação de direitos.

Konzen (2000) detecta que nenhum órgão ou agente da municipalidade foi investido de tantos instrumentos para a proteção dos direitos ao público infantojuvenil como o Conselho Tutelar, tendo como uma das principais atribuições, expressas no artigo 136 do ECA, de requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança, e tal descumprimento da medida configura como prática de infração administrativa.

Segundo Andrade (2000, p. 32) “[...] também é de sua responsabilidade tomar providências concretas e imediatas para sanar a situação denunciada.” Sendo assim, criar estratégias para articulação da rede socioassistencial torna-se um desafio para o Conselho Tutelar diante da função de tutelar e defender quando há ameaça ou violação destes direitos.

⁷⁴ Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento: I - políticas sociais básicas; II - serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências; 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.

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; 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 - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei; VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. VIII - especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil; IX - formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersetorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral; X - realização e divulgação de pesquisas sobre desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência. (BRASIL, 1990a).

Outras duas estratégias sugeridas pelas conselheiras tutelares para articular a rede socioassistencial, que se diferenciaram dos demais depoimentos são: viabilizar reunião com o gestor público para pontuar as deficiências existentes na rede de proteção social que impossibilita assegurar os direitos de crianças e adolescentes desta localidade; e representar sobre a falta de um atendimento ou equipamento social ao Ministério Público, órgão instituído na Constituição Federal de 1988 como guardião do segmento infância e juventude.

Algumas vezes, tentamos realizar reunião com a gestora pública por qualquer tipo de dificuldade que temos de encaminhar para que seja garantido aquele direito. Muitas das vezes, somos atendidos. (Jasmin – Conselheiro Tutelar).

A única estratégia que teria mediante um não resultado da rede, seria acionar o Ministério Público para cobrar uma providência contra o órgão, mas a gente entraria em conflito. (Rosa – Conselheiro Tutelar).

A estratégia citada pela conselheira Jasmim de articular uma reunião com o gestor municipal, certificando-o das carências observadas nos atendimentos feitos por este órgão, cumpre o objetivo de auxiliá-lo na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimentos aos segmentos infância e adolescência, conforme preconiza as atribuições elencadas pelo artigo 136 do ECA.

O acompanhamento desenvolvido pelo Conselho Tutelar consiste em verificar se a criança, o adolescente e sua respectiva família tiveram seus direitos resguardados nos encaminhamentos feitos aos órgãos referentes às diferentes políticas sociais. O não atendimento das requisições feitas pelo Conselho Tutelar, ou a inexistência de um serviço que atenderia à demanda daquela criança ou adolescente, implica a este órgão iniciar procedimento de apuração de infração administrativa. Constatado o descumprimento injustificado de suas requisições, o Conselho Tutelar tem como dever representar junto à autoridade judiciária a situação específica.

O que não se pode admitir é a omissão do Conselho Tutelar em representar qualquer violação de direitos ocasionada pela inoperância das políticas setoriais simplesmente para evitar conflitos conforme expressou a conselheira Rosa.

Os mecanismos determinados pela alteração legislativa do ECA produziu reflexos no cotidiano profissional do Ministério Público, como guardião dos princípios constitucionais e órgão responsável por providenciar medidas judiciais e extrajudiciais, após verificadas pelo Conselho Tutelar as deficiências nos atendimentos das políticas setoriais que violam os direitos de crianças e adolescentes.

Para Konzen (2000, p. 23) “[...] o instrumento de provocação do controle é a ação civil pública, cuja titularidade restou conferida expressamente ao Ministério Público (artigo

201, inciso V, do Estatuto).” Tem sido um instrumento de grande valia diante do descumprimento dos princípios constitucionais pelas diferentes esferas: federal, estadual e municipal.

Dos conselheiros tutelares entrevistados, todos mencionaram a existência de um acompanhamento pelo órgão dos casos de maior gravidade, requerendo uma fiscalização para verificar se a rede socioassistencial não está violando o direito da criança ou do adolescente que foram encaminhados por este órgão.

Nós continuamos acompanhando os casos já informados ao Ministério Público; acompanhamos até a hora que os vemos como encerrado. Caso que não chega, solicitamos relatório mensal da assistente social. Continuamos indo a casa, conversando com a criança ou na escola. Continuamos até não necessitar mais ou que a rede nos fala que foi superado. (Margarida – Conselheira Tutelar).

Sim, há acompanhamento. Normalmente fazemos a visita a cada quinze dias ou a cada 30 dias, dependendo da gravidade do caso. Infelizmente, eu considero pouco o número de funcionários (conselheiros, no caso). Para mim, deveria ter pelo menos mais duas conselheiras, porque a demanda é muito grande. Tem casos que a gente precisaria acompanhar mais de perto, mas por ser um número reduzido, não conseguimos acompanhar do jeito que nós queríamos. Eu mesma por estar a pouco tempo aqui no Conselho, eu tenho três pastas (uma de visita, uma de relatório interno e uma de coisas que tenho que fazer diariamente). Então eu vejo que tenho que fazer uma visita que deveria ter sido feita na semana passada e ainda não consegui fazer, porque chegaram casos novos, ainda mais urgentes que aquele. Ele já foi visto, mas tenho que voltar lá para ver como está. Às vezes não consigo dar assistência por conta da demanda. (Violeta – Conselheira Tutelar).

Observa-se que se faz presente nos trechos dos discursos dos conselheiros tutelares que o acompanhamento das demandas atrela-se à exigibilidade de direitos, ou seja, constatar se foram cumpridos diante dos encaminhamentos e requisições solicitadas.

Considera-se que o grande desafio é evitar que este direito restrinja-se a exigibilidade individual, o que ficou claro nos relatos, e torná-lo uma exigibilidade coletiva. Por exemplo, houve recorrentes diálogos ao longo da coleta de dados deste estudo sobre a escassez de serviços na política pública da saúde, e por sua vez ao assegurar um direito individual não traz garantia de que a coletividade que se depara com problemática semelhante, seja igualmente atendida.

Dessa maneira, Andrade (2000, p. 80) aponta que “[...] tal conclusão não se deve ao fato de as crianças e adolescentes que demandaram ao Conselho a garantia do direito não terem sido atendidas, mas ao fato de que o Conselho não soube explorar todas as ferramentas de que dispunha [...]”, pois cabe a esse órgão coletivizar as demandas individuais transformando-as em demandas coletivas e articular ações, junto a administração pública e

também ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente provocando planejamento de ações que atendam a coletividade.

Em relação aos desafios encontrados pelos conselheiros para assegurar os direitos da criança e do adolescente, inevitavelmente aponta-se a falta de estruturação da rede⁷⁵ de proteção social que atrapalha o trabalho exercido pelo Conselho Tutelar pontuado em quatro dos relatos.

A gente quer fazer, mas faltam profissionais para estar atendendo. Falta carro para levar a criança às vezes para uma consulta, porque está atendendo outra ocorrência. A demanda é muito grande aqui do Conselho Tutelar. É muito. Falta um pouco de estrutura em toda rede. Contratar mais assistentes sociais, psicólogos, focados no Conselho Tutelar. (Margarida – Conselheiro Tutelar).

Vários, por várias situações. A primeira coisa que a gente vê hoje, nosso grande desafio é a falta de profissionais, porque o município cresceu em uma proporção tão grande e os órgãos não estão conseguindo atender as reais necessidades do município. E a dificuldade do município, este é o maior desafio de todos, porque precisamos requisitar o serviço e não tem. O que tem não é suficiente para atender. Uma consulta médica hoje precisa agendar para uma criança, se for no município e expor muito a necessidade, no mínimo 30 dias. Quando necessita de um atendimento fora do município, são meses, um ano, já peguei atendimento aqui que se aguardavam dois anos e meio. Hoje o desafio, do meu ponto de vista, é a falta de serviços: ou não tem ou é insuficiente para atender. (Lis - Conselheiro Tutelar).

Para a efetivação dos princípios propostos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente que consiste na legitimação do trabalho em rede, desafio identificado por estes participantes, pontuando que a condição fundamental para tal finalidade relaciona-se a presença sólida do Estado em promover políticas públicas efetivas, o investimento na contratação de profissionais para atuar nos serviços socioassistenciais e o incentivo a participação da sociedade civil na gestão democrática, ocupando espaços de controle social como os conselhos de direitos.

Faz-se relevante, nesse processo, a constituição da rede de serviços que cabe à Assistência Social prover, com vistas a conferir maior eficiência, eficácia e efetividade em sua atuação específica e na atuação intersetorial, uma vez que, somente assim, se torna possível estabelecer o que deve ser de iniciativa desta política pública e em quem se deve colocar como parceira na execução. Para tanto, propõe-se a regulamentação dos artigos 2º e 3º, da LOAS, para que se identifiquem as ações de responsabilidade direta da assistência social e as em que atua em co-responsabilidade. (BRASIL, 2005, p. 15).

⁷⁵ A PNAS conceitua o termo rede socioassistencial como “[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade.” (BRASIL, 2005, p. 95).

Conforme expresso por Teixeira (2016), as definições de competências e fluxos de trabalho no âmbito municipal devem ser compatíveis com a estruturação política proposta pela PNAS e pelo SUAS, as quais recomendam um novo fundamento de gestão pautado em investimentos para assegurar condições de trabalho, contratação de profissionais e capacitações continuadas.

O processo de articulação da rede de atenção implica no fortalecimento das diferentes instâncias envolvidas com a área social. Além disso, deve estar norteada por uma avaliação constante da atuação de cada segmento, dando visibilidade às boas práticas e propondo um realinhamento das atuações equivocadas. Neste sentido, a rede pretende enunciar novos significados às práticas desenvolvidas. A rede pressupõe definição de prioridades e planejamento de ações coletivas. (SILVA, L. B., 2008, p. 84).

O acesso a rede para efetivação das políticas públicas para criança e adolescente trata-se de um artifício inovador ao implicar adoção de estratégias conjuntas e espaços de reflexão para atuação em casos de violação de direitos, prevista pela política de atendimento proposta pelo ECA em seus artigos 87 e 88, a qual se dará por um conjunto de ações governamentais e não governamentais.

Um dos participantes ponderou como desafio a imprescindibilidade dos profissionais relacionar a compreensão do contexto em que está submetida à família que violou o direito da criança e do adolescente, elemento de destaque diante das opressoras condições ofertadas pela exploração desenfreada do capitalismo.

É fácil a gente julgar. Ela é usuária de droga, ela não tem direito de ficar com o filho. Espera lá. O que levou ela a esta vida? O que foi proposto para ela? Qual a base que ela teve lá atrás? Ela teve amor, teve carinho, teve estudo? Tudo tem que se ponderar. Tem que dialogar. Não só agir. Oh, fez isso. Você não tem direito mais, vai perder seus filhos. Não é por aí. É um desafio. (Rosa – Conselheiro Tutelar).

Quando o conselheiro tutelar atende uma família, necessita planejar um ambiente acolhedor, sem estigmas e que resguarde a privacidade, efetivando uma ação dialógica para compreender as demandas que lhe estão sendo apresentadas para além da imediatez dos fatos e fenômenos, buscando reconhecer os determinantes estruturais e conjunturais que se apresentam de forma singular naquele caso específico, mas que, certamente, estão relacionados ao processo de produção e reprodução social peculiar à sociabilidade capitalista.

O conhecimento resultante dos procedimentos da razão vai além da apreensão da imediatez da vida cotidiana. Ele busca captar a processualidade contraditória de seus objetos e visa a refiguração, no nível do pensamento, do seu movimento. O fenômeno é (apenas e necessariamente) o ponto de partida do conhecimento. Neste

nível, o conhecimento se organiza mediante categorias analíticas. Estas são sínteses mentais dos nossos esforços em compreender o movimento do real, sua lógica constitutiva e de nos comportarmos adequadamente frente a ele. (GUERRA, 2009, p. 8).

Afinal, as expressões da questão social instauram-se no cotidiano das famílias através da violência, da falta de trabalho e de renda, da alimentação e moradia precária, da falta de acesso à saúde e educação, o que, na maioria das vezes, desencadeia situações de ameaças ou violações de direitos de crianças e adolescentes, porém, geralmente as raízes das mesmas estão relacionadas à gritante desigualdade social que assola o Brasil

Dowbor (2008, p. 306) ressalta “[...] a visão que queremos aqui esboçar é que a transformação da família pertence a um conjunto de mudanças mais amplas e que não se trata apenas de lamentar sua dissolução: trata-se de repensar o processo de rearticulação do nosso tecido social.”

É fundamental que o conselheiro tutelar se abstenha de qualquer tipo de estigma, preconceito ou imposição de valor moral nos atendimentos realizados com as famílias, visto que ao se reportar ao processo histórico visualizam-se as diversidades existentes na organização familiar referentes à composição e a diferentes formas de sociabilidade que vigoram em seu interior, sempre influenciadas pelas determinações econômicas, políticas, sociais e culturais do tempo histórico.

Dessa forma, não cabe aos atores do Sistema de Garantia dos Direitos à Criança e ao Adolescente reforçar a perspectiva do senso comum perpetuando um processo de culpabilização do indivíduo e/ou da família de forma totalmente desconectada das condições objetivas de vida, que são determinadas pela conjuntura sócio-histórica daquela determinada localidade. Em tempos de capital financeiro mundializado, até mesmo uma pequena localidade – em um município de pequeno porte, repercutem o projeto societário dominante e o ranço do neoconservadorismo.

Na sociedade contemporânea, com o avanço dos conhecimentos das ciências humanas e sociais, valorizam-se os vínculos de afetividade, estabelecendo-se um cuidado mútuo e um projeto de vida comum. De acordo com o artigo 5º, §II, da Lei n. 11.340/2006, família é “[...] compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa.” (BRASIL, 2006b).

Diante da perspectiva de uma visão ampliada da concepção de família, as redes de parentesco se estendem, além do grupo consanguíneo e da unidade doméstica, para esferas mais amplas, sendo um mecanismo protetivo para que crianças e adolescentes que se encontram em

situação de risco social possam ser incluídas nesta rede de solidariedade e, portanto, tornarem-se um importante recurso a ser explorado pelo Conselho Tutelar.

Os dados coletados indicam que os limites e possibilidades entrelaçam no trabalho desenvolvido pelos conselheiros tutelares da localidade em estudo. O Conselho Tutelar, caracterizado como um órgão protagonista na defesa e exigibilidade de direitos à criança e ao adolescente e investido de instrumentos protetivos, porém, depara-se com limites relacionados à falta de investimento do Poder Público na implantação de políticas públicas em todos os níveis. Essa violação de direitos sociais pelo próprio Estado fica evidenciada na inoperância das políticas públicas traduzidas na falta de investimento na contratação de operadores para execução das políticas setoriais, no montante de recursos financeiros investidos para prestação dos diferentes serviços sociais e no débil estímulo à participação efetiva dos próprios usuários nas instâncias de poder decisório como os Conselhos Municipais de direitos (diversas políticas sociais).

É importante registrar a necessidade de capacitação continuada dos conselheiros tutelares, conforme estipulado pelo próprio ECA, condição essencial para qualificar a efetivação das atribuições desse órgão considerando principalmente que, por ser inovador, é comum pairar dúvidas, equívocos diante de situações complexas que perpassam esse universo e que, muitas vezes, o conselheiro tutelar não se encontra preparado para enfrentá-las.

Em alguns depoimentos sobressaiu que nos atendimentos às famílias é importante ir além da imediatividade dos fatos e reconhecer os determinantes estruturais e conjunturais que estão expostos cotidianamente, o que influencia, certamente, nas situações de ameaças ou violações de direitos da criança e do adolescente por parte da família.

Dessa forma, considera-se a existência significativa de possibilidades para a articulação da rede socioassistencial, visto que o Conselho Tutelar exerce atividade de fiscalização das organizações governamentais e não governamentais e pode representar junto ao Ministério Público o descumprimento de suas medidas, motivo pelo qual é necessário o acompanhamento dos casos pelos conselheiros tutelares para verificar se os direitos foram realmente assegurados pela rede socioassistencial.

Do ponto de vista desta autora, observa-se que estas possibilidades são fragilmente exploradas pelos conselheiros tutelares, a nível nacional (índices expressivos de desigualdades sociais e desmantelamento dos direitos sociais) e, também, se deve ter cautela para evitar que este órgão assuma a condição de apenas gerenciar e encaminhar as demandas para a rede de proteção social, do que assumir sua condição de protagonista para exigibilidade dos direitos.

Sugestiona-se que ao contemplar as deficiências de funcionamento estrutural e as diferentes linhas de atuação dos Conselhos Tutelares é de extrema importância e urgência histórica propiciar ações de capacitação, politização para empoderar esse órgão diante de um momento histórico de restrição dos direitos sociais, verificando que a promulgação da Lei n. 12.696/2012 e Resolução do CONANDA n. 170 surgiram para minimizar e corrigir estas deficiências.

A discussão proposta por esta pesquisa permite compreender que apesar das mobilizações históricas da classe trabalhadora na esfera dos direitos, no momento contemporâneo presenciam-se perdas, retrocessos e restrições atrelados a atender os interesses do capital que visa à óptica do mercado, adotando ações de incentivo ao voluntariado, à cultura da privatização e da desregulamentação do papel do Estado.

De acordo com Couto (2004, p. 69): “A implementação da política neoliberal, em suma, se caracterizou pela redução dos níveis de atividade produtiva, acentuou o arrocho salarial, o desemprego, a precarização das relações de trabalho, a promoção de cortes na área social e a reforma administrativa e previdenciária.”

Dessa forma, a perspectiva da proteção social e os interesses da reprodução da sociabilidade capitalista se diferem, impactando na vida das famílias com a produção de formas de desigualdades e exclusão e certamente no trabalho desenvolvido pelo Conselho Tutelar e pela rede socioassistencial, esta última será objeto de análise no próximo item deste estudo.

4.4 A óptica dos assistentes sociais da rede socioassistencial na garantia dos direitos da criança e do adolescente

Diante desse recorte, propusemos analisar os desafios da rede de atendimento socioassistencial para garantia dos direitos infanto-juvenis, contemplando, por meio dos relatos dos assistentes sociais participantes, as estratégias escolhidas para articulação do seu trabalho com as demais políticas setoriais. Os depoimentos demonstram a importância das reuniões mensais da rede de proteção social e por comunicação entre os profissionais necessários para o atendimento das demandas específicas.

Nós temos há quase um ano o fortalecimento das reuniões de rede, que na minha visão foi uma coisa excepcional. Nós nunca tínhamos conseguido isso. É claro que, às vezes, temos a dificuldade de outro segmento aderir de forma efetiva a essas reuniões e tem as dificuldades inerentes ao trabalho, mas no meu entendimento foi uma das melhores coisas que aconteceu. Porque na reunião mensal os problemas que a gente traz e a dificuldade de cada setor, sempre tem a ver com o outro setor.

É um problema nosso e nós que temos que sentar, resolver, alinhar, encaminhar, providenciar, solicitar, denunciar se precisar. E assim de acordo com cada situação, mas no meu entendimento as reuniões de rede foram excelentes. (Clarice Lispector – Assistente Social - CREAS).

Uma vez por mês reunião da rede socioassistencial com casos pessoais e / ou via telefone para resolução de casos em conjunto com CREAS, Conselho Tutelar e outros, se necessário. Troca de informações e sugestões de trabalho em parceria. (Raquel de Queiroz – Assistente Social - CRAS).

Novamente, a reunião de rede é apontada como estratégia para assegurar os direitos de crianças e adolescentes, tendo a finalidade do planejamento de ações, fluxos de atendimentos e a avaliação processual das situações alvo de intervenção.

Conforme a categoria de análise elencada, o desafio para a garantia de direitos da criança e do adolescente perpassa para que cada instituição do SGDCA cumpra efetivamente seu papel, superando o conservadorismo de se ancorar no interesse político de cada esfera na perspectiva da importância do trabalho técnico.

Analisando as relações de dominação do ponto de vista político-ideológico, Almeida observa ainda que, nessas relações, o Estado, através de suas instituições sociais e políticas, é veiculado como instância da ordem e da autoridade superior sobre a sociedade civil. Nesse sentido, através de seu ‘monopólio de instituições’, o Estado ajuda a manter e a reproduzir as estruturas da sociedade a partir da ótica dos interesses dominantes. (ALMEIDA, 1990, p. 37 apud YAZBEK, 2003, p.18).

As reuniões periódicas podem ser consideradas como avanço por oportunizar um momento de reflexão para “[...] discussão do estudo de caso pelos profissionais envolvidos, o acompanhamento das etapas planejadas, a verificação do alcance dos objetivos acordados [...].” (BAPTISTA; OLIVEIRA, 2014, p. 100). O reordenamento dos serviços propostos pelo ECA estabelece o fortalecimento do trabalho coletivo, considerado “[...] divisor de águas, fundamental para a defesa do desenvolvimento de práticas profissionais voltadas para o fortalecimento, e não a ruptura da convivência familiar e comunitária [...].” (BAPTISTA; OLIVEIRA, 2014, p. 105), evidenciando este processo como fundamental para o fortalecimento da rede socioassistencial.

Ainda neste enfoque, pretendeu-se apresentar os desafios encontrados para assegurar os direitos da criança e do adolescente, constando que, nas argumentações apresentadas, há semelhanças significativas tanto nos diálogos dos conselheiros tutelares que expuseram a ausência de estrutura de profissionais na rede de proteção, quanto dos profissionais assistentes sociais que compõem essa rede – o que ficou visivelmente discernido nos trechos do depoimento de três dos assistentes sociais participantes.

O maior desafio nosso é ter um RH; melhorar o RH da instituição. Não quer dizer se eu colocar 30 assistentes sociais e 20 psicólogos, vamos resolver. Não é a quantidade, mas sim a qualidade. Mas como a política de assistência, do meu ponto de vista, já está na Constituição, a garantia dos mínimos, todos os governantes entendem que deveria ter o mínimo. Por isso, sempre o mínimo. A equipe básica de CRAS e de CREAS não é uma equipe ideal de CRAS e de CREAS. Então o desafio que a gente tem aqui é fortalecer a equipe, treinar melhor a equipe, sabemos que existem cursos, capacitações; focar melhor nos pontos que está mais pegando. (Machado de Assis – Assistente Social).

Obter mais apoio da gestão no tocante a aumentar mais os Recursos Humanos do CRAS e o espaço físico deste para poder ofertar maior atendimento por meio dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos. Os maiores desafios são recursos humanos e ausência de um local que ofereça trabalho com adolescente. (Raquel de Queiroz – Assistente Social).

Os depoimentos destacam como desafios para a garantia dos direitos da criança e do adolescente, que a política pública de assistência social requer uma estrutura física compatível com os serviços ofertados e os recursos humanos possibilitem a capacidade de atendimento das famílias referenciadas, posto que as condições objetivas interferem no resultado do trabalho profissional (TEIXEIRA, 2016).

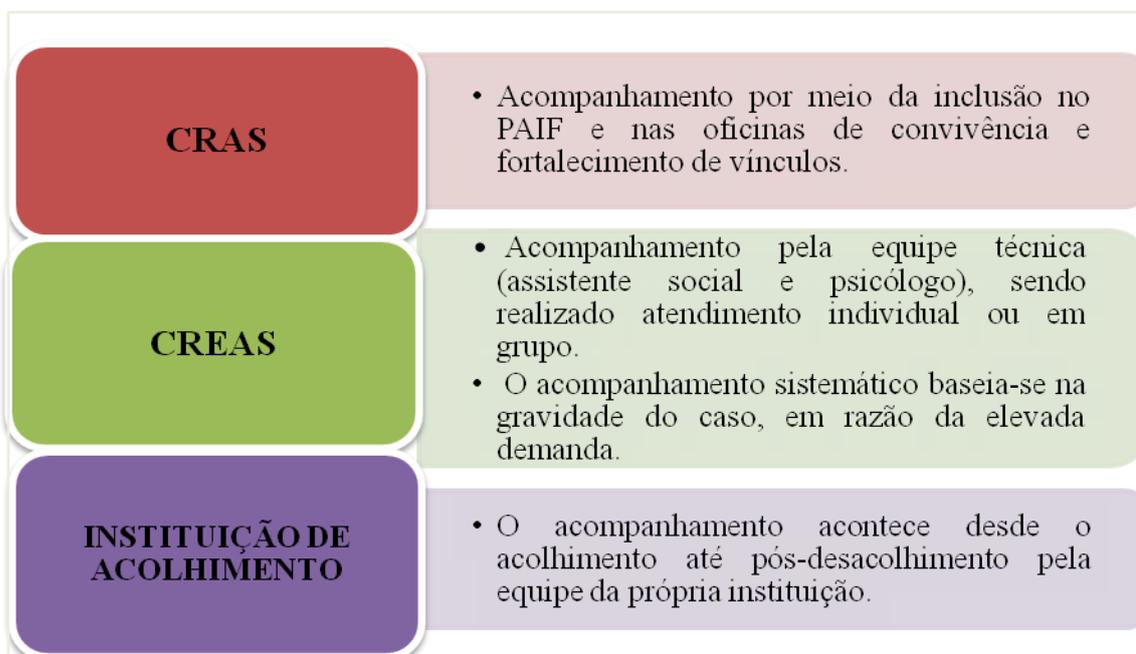
Isso significa que o assistente social não detém todos os meios necessários para a efetivação de seu trabalho: financeiros, técnicos e humanos necessários ao exercício profissional autônomo. Depende de recursos previstos nos programas e projetos da instituição que o requisita e o contrata, por meio dos quais é exercido o trabalho especializado. (IAMAMOTO, 2001, p. 63).

De fato, os relatos serviram para observar as contradições existentes entre a doutrina de proteção integral proposta pelo ECA e a real proteção social do Estado, o qual permanece com a implantação de ações imediatistas e focalizadas, que não resultam em modificações expressivas nas condições de vida de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias.

O que se constata é que a crise da proteção social à infância e adolescência estende-se intensamente até os dias atuais sob os parâmetros neoliberais que pressupõem o desmantelamento dos direitos constitucionais e estatutários (MALTA, 2009).

Cabe destacar que, considerando o interesse de conhecer se existe e como ocorre o acompanhamento dos casos encaminhados pelo Conselho Tutelar, essa situação foi inquirida aos assistentes sociais participantes da pesquisa. Os discursos dos assistentes sociais foram unânimes ao afirmarem a existência de acompanhamento e a maneira como se realiza será expressa em um fluxograma exposto na representação gráfica abaixo:

GRÁFICO 4 – Fluxo de acompanhamento dos casos encaminhados pelo Conselho Tutelar



Fonte: Elaborado por Carla Andreza Kelade Mezzina, a partir de dados obtidos na pesquisa de campo.

Pelos depoimentos pode-se apreender que o acompanhamento constituiu-se uma questão desafiante aos profissionais da rede socioassistencial, sobretudo pelo precário investimento do Poder Público em prover recursos humanos compatível com a demanda existente nestes serviços. De maneira geral, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) reportam-se às normativas estabelecidas pelo Sistema Único de Assistência Social como planejamento de seu fluxo de trabalho.

Já a instituição de acolhimento para crianças e adolescentes depara-se com antagonismos que se apresentam nas diretrizes estabelecidas pelo documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes” e na atual configuração das políticas públicas no âmbito do município em estudo; sendo possível pontuar a frágil definição dos eixos prioritários da política de atenção à infância e juventude, a qual se defronta “[...] com a urgência de projetos prioritários nas áreas de promoção/controle e defesa de direitos que oferecessem fatores de proteção em contraposição aos de risco.” (MALTA, 2009, p. 88).

Os relatos da assistente social, Cecília Meirelles, retrataram, conforme abordado por Couto, Yazbek e Raichelis (2010, p.210), a ausência de “[...] vontade política em desencadear um processo radical, progressivo e contínuo de superação das heranças históricas

que insistem em manter e reproduzir as amarras da Assistência Social [...]”, o que induz ao serviço de acolhimento criar estratégias para superação das fragilidades apresentadas pelo próprio sistema.

[...] muitas vezes o caso é levado para a rede; a rede tem conhecimento. Muitos trabalhos psicológicos são feitos aqui dentro, mesmo sabendo que o acompanhamento psicológico que deveria ser diferenciado, mas a própria psicóloga acaba fazendo algumas terapias. Coisa que nós sabemos que deveria ter este profissional, que é de competência do município, mas por falta de profissional acabamos fazendo. Então assim, são acompanhados durante e muitos casos acompanhamento depois, dependendo da gravidade. (Cecília Meirelles – Assistente Social).

O fato exposto permite indicar o desafio do reconhecimento das legislações vigentes sobre o direito à convivência familiar e comunitária e, por sua vez, a excepcionalidade e provisoriedade da medida de afastamento familiar. São nítidas as violações de direitos pela própria política de proteção estatal que não assegura as necessidades dessas crianças e adolescentes e, também, da tímida atuação dos órgãos de defesa e proteção do Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

Ao sistematizar a análise sobre os depoimentos referentes a óptica dos assistentes sociais na garantia dos direitos da criança e do adolescente, compreende-se que estrutura física requer compatibilidade com os serviços ofertados e investimento na contratação de profissionais para assegurar a capacidade de atendimento das famílias referenciadas, são principais alvos dos desafios identificados por estes participantes.

Nessa conjuntura global e específica, o assistente social, como um trabalhador assalariado e inserido na dinâmica dos ideais neoliberais, enfrenta reflexos que atingem as condições efetivas de seu trabalho.

Por outro lado, o processo de redemocratização do País e a materialização da luta por direitos sociais reconhecidos na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e na Lei Orgânica da Assistência Social (1993), tornou-se primordial pontuar o processo reflexivo sobre a ação profissional do assistente social direcionada pela formação crítica e a favor da classe trabalhadora, rompendo com a herança conservadora sob parâmetros éticos para consolidação do projeto profissional.

Essa perspectiva choca-se com o culto do individualismo a linguagem do mercado e os ecos da pós-modernidade. O que se busca é construir uma cultura pública democrática, em que a sociedade tenha um papel questionador, propositivo, por meio do qual se possa partilhar poder e dividir responsabilidades. O assistente social é tido como o profissional da participação, entendida como compartilhamento de decisões, de poder. Pode impulsionar formas democráticas na gestão de políticas e programas,

socializar informações, alargar canais que dão voz e poder decisório à sociedade civil, permitindo ampliar sua possibilidade de ingerência na coisa pública. (IAMAMOTO, 2001, p. 78).

A questão apresentada construiu indicadores para amparar na reflexão sobre a sistemática de atendimento proposta pela Lei n. 12.010/2009 e será tratada em seguida.

4.5 Os impactos da Lei n. 12.010/2009 na efetivação dos direitos da criança e do adolescente: percepção do Conselho Tutelar e da rede socioassistencial

O âmago deste trabalho refere-se à apreensão do novo fluxo de atendimento proposto pelas alterações da Lei n. 12.010/2009, corroborado pela recomendação do Parecer CIJ n. 04/2010, elaborado pela Coordenadoria da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Para além das diversas nuances que pautam esta análise, e que já foram problematizadas especialmente nesse item, pretende-se identificar o grau de conhecimento dos participantes desta pesquisa (conselheiros tutelares e assistentes sociais) em relação ao Parecer CIJ n. 04/2010, verificando se apenas conhecem superficialmente, se conhecem o seu conteúdo ou se desconhecem completamente, apresentando a abrangência do resultado por meio de representação gráfica.

GRÁFICO 5 – Conhecimento do conteúdo do Parecer CIJ n. 04, de 2010, da Coordenadoria da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo



Fonte: Elaborado por Carla Andreza Kelade Mezzina, a partir de dados obtidos na pesquisa de campo.

A Lei n. 12.010/2009 produziu uma reforma significativa no Estatuto da Criança e do Adolescente, uma vez que estabelece um aperfeiçoamento da sistemática prevista para garantia dos direitos. Proporcionou a apreensão da Política da Infância e da Adolescência e da atuação dos órgãos que compõem o Sistema de Garantias de Direitos, com intuito de aperfeiçoar o atendimento à criança e ao adolescente de forma coerente com o novo paradigma da proteção integral a esse segmento.

O Parecer CIJ n. 04/2010 elaborado pela Coordenadoria da Infância e Juventude do TJSP, o qual recomendou a não instauração de novos procedimentos de providência pelo Juízo da Infância e da Juventude para apuração de fatos noticiados pelo Conselho Tutelar, é datado e entrou em vigor desde o ano de 2010, portanto a cerca de sete anos. Nesse sentido o nosso interesse em averiguar o grau de conhecimento deste instrumento pelos atores envolvidos neste processo.

Os depoimentos demonstram um percentual significativo de profissionais participantes deste estudo (56%) que desconheciam a existência deste parecer. Porém, os relatos indicaram que indubitavelmente tratou-se de um processo aparentemente natural a estes participantes, conforme confirma os depoimentos:

Quando entramos no Conselho Tutelar houve uma reunião, eu não recorro o nome da Juíza, mas podemos buscar aqui, a qual nos informou que até então existia um procedimento de pedidos de providências. Que a partir da vigência da Lei, em 2009, começou a vigorar outra metodologia de trabalho e deixamos de pedir para que o Judiciário tomasse as providências e sim o Conselho Tutelar. Então quando esgotamos o procedimento, encaminhamos o fato a Promotoria que o remete ao Juizado. (Rosa – Conselheiro Tutelar).

Superficialmente, infelizmente não me inteirei. O que eu sei é o básico. Que tudo que chega aqui, nós temos que averiguar, ver o que é necessário e encaminhar para a rede. A rede vai decidir em conjunto o que é melhor naquele caso específico. Se a rede não conseguir resolver, aí manda lá para o Judiciário. (Violeta – Conselheiro Tutelar).

Todo o conteúdo não. Sabia que tinha tido uma ação de que não mais haveria esses pedidos de providência, mas o parecer na íntegra não. Nem sabia que havia gerado esse documento com essa denominação. (Clarice Lispector – Assistente Social).

Observa-se, baseando-se nos depoimentos dos profissionais participantes deste estudo, que a divulgação deste documento (Parecer CIJ n. 04/2010) restringiu-se a uma reunião realizada pelo Poder Judiciário desta Comarca, no ano de 2013, para veicular orientação aos conselheiros tutelares e à rede socioassistencial sobre as novas diretrizes procedimentais estabelecidas pela Lei n. 12.010/2009.

Considera-se que a dimensão informativa e educativa dessa ação sobre o aperfeiçoamento da sistemática de atendimento proposta pela Lei n. 12.010/2009, deveria estender a cada nova gestão do Conselho Tutelar diante da rotatividade destes profissionais e da necessidade da capacitação continuada deste órgão de defesa. A recomendação aos Magistrados proposta pela Coordenadoria da Infância e Juventude do TJSP está expressa no Parecer CIJ n. 04/2010:

1- Realizar, tanto quanto possível, reunião com os conselheiros tutelares, diretor regional/municipal de educação, responsável da secretaria de saúde pelo atendimento a crianças e adolescentes, delegados e comandante da polícia militar e guarda civil, representante do MP e Defensoria esclarecendo que a apuração inicial de fatos relacionados a ameaça ou violação de direitos de crianças e adolescentes deve ser feito por serviço específico de atendimento da Prefeitura Municipal, com monitoramento pelo Conselho Tutelar.

2 - Orientar o Conselho Tutelar de que só deve representar ao juízo depois de ter os fatos apurados, anexando à representação as provas. Caso haja falta de atendimento a medidas aplicadas, o Conselho deve instruir a representação com o termo de aplicação da medida devidamente assinado pelo destinatário, o encaminhamento ao serviço e informação escrita do serviço de que não houve comparecimento, relatando estes fatos na representação. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2010, p. 2).

De acordo com o conteúdo deste parecer, os pedidos de providência supostamente estavam associados à dimensão do poder institucional ao não possibilitar às famílias ou indivíduos o direito ao contraditório e à ampla defesa, conforme preconiza a Carta Magna em vigência no Brasil. Destaca-se também que essa mudança é substancial e não meramente teórica, conforme afirma, Milani e Volpato (2011, p. 12):

A mudança não é meramente teórica, resulta na qualidade de atuação da justiça. Não é um esvaziamento de funções a partir do Pedido de Providências, é qualidade de intervenção, em situação que exija a atuação judicial e aplicação da lei. Assim, estabelece-se uma nova metodologia de trabalho, um olhar crítico frente às políticas públicas e contato sistemático com a rede.

Além disso, pode-se afirmar que o Poder Judiciário usurpava uma função que deveria ser exercida pelo Conselho Tutelar e pelo Poder Público quanto ao acompanhamento das famílias, que na maioria das vezes não tinham sido submetidas ao encaminhamento a serviços especializados quando se identificava situação de ameaça ou violação de direitos da criança e do adolescente.

De acordo com Lopes (2014, p. 73) “[...] a rede efetivamente atuante faz com que crianças e adolescentes sejam reconhecidos como sujeitos de direitos e tenham políticas

públicas sérias para atender às demandas levantadas por meio dos diagnósticos elaborados pelo CMDCA.”

Não se pode deixar de mencionar que no conteúdo dos pedidos de providência está velada a existência das mais variadas formas de expressões da questão social. No entanto, o ajuizamento deste tipo de ação estabelece processo de judicialização da vida privada pela ausência de serviços e programas ofertados pela rede socioassistencial, o que, inclusive, deveria ser objeto de ajuizamento de ação civil pública proposta pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública após representação do Conselho Tutelar.

Aliás, o processo de judicialização das expressões da questão social está presente no contexto brasileiro, intensificado após a Constituição Federal de 1988, exigindo atuação incisiva do Poder Judiciário.

A judicialização demonstra aspecto positivo (o Judiciário assegura os anseios sociais não concedidos pelo Poder Legislativo) e aspecto negativo (o enfraquecimento deste Poder), o que revela que estes direitos não são concretizados de forma espontânea. “Este fenômeno caracteriza-se pela transferência, para o Poder Judiciário, da responsabilidade de promover o enfrentamento à questão social, na perspectiva de efetivação dos direitos humanos.” (AGUINSKY; ALENCASTRO, 2006, p. 26).

A não concretização dos direitos sociais acarreta inconstitucionalidade por omissão advinda do Poder Público, tendo o Judiciário o papel fundamental de contribuir para efetivação das políticas públicas e o cumprimento do texto constitucional. Por outro lado, a judicialização excessiva induz a riscos de reforçar a desigualdade e exclusão social mediante a ausência do Estado na garantia dos direitos sociais conquistados.

Indagou-se aos participantes se as mudanças propostas por este parecer alteraram a operacionalidade do trabalho em sua instituição e em caso afirmativo, em quais aspectos houve substantiva transformação. Na realização da pesquisa, parte significativa dos entrevistados (54%) destacou que não houve mudanças.

A maioria dos conselheiros tutelares disseram que ao ingressar neste órgão iniciaram a atuação pautada na sistemática de atendimento proposta pela Lei n. 12.010/2009, articulando a rede socioassistencial para o cumprimento da legislação e da atribuição de cada ator do Sistema de Garantias de Direito.

Já uma parcela expressiva dos assistentes sociais expôs que sempre foi de competência do Conselho Tutelar e da rede socioassistencial de acordo com as legislações, que haja o esgotamento dos recursos existentes para posterior encaminhamento aos órgãos da justiça como: Ministério Público e Poder Judiciário.

O que eu acredito que tenha acontecido que deu um pouco mais de autonomia para o Conselho para poder aferir uma denúncia mais aprofundada. É o que sempre falo, na verdade a gente não é técnica para isso. Então o que nós conseguimos fazer é o resumo da obra. A minha função é que aquele direito seja executado, seja garantido. Que o direito do menor não seja violado em hipótese alguma. E se ele está necessitando de atendimento médico ou psicológico, ele vai ter que passar por este atendimento. Vamos ter a certeza no momento em que for confirmado, houver relatório, que passou por atendimento na data tal e continuará durante um prazo ou sem prazo, mas temos uma devolutiva para ter certeza que esta criança foi atendida. O que vi nesta condição, [vigência] deste parecer, o Conselho passou a ter um pouquinho mais de autonomia para fazer valer a varredura de tudo e só encaminhar o que for realmente necessário. Porque tinham muitas situações excluir que até hoje, por um pouquinho de receio, falo novamente não sou advogada e não entendo até onde seria um caso de prevaricação por não ter comunicado ao Juizado. Todos os casos que nós vimos que estão excedendo a questão de falta por evasão ou abandono escolar, comunicamos ao MP. Porque aí existe o abandono intelectual que é crime. Por isso, que geralmente se faz esse conjunto com o MP para que ele possa encaminhar só o que for necessário para o Juizado. Acho que para o Juizado foi ótimo porque pedidos desnecessários foram sanados e não atribuídos ao Juizado. (Jasmin – Conselheira Tutelar).

Eu acredito que não. Eu acredito, na verdade, que este parecer veio para contestar o que já era de fato. O próprio SUAS já prevê que é de competência do Conselho Tutelar, é de competência da rede socioassistencial que todas as providências sejam tomadas antes de se levar ao Ministério Público. Quando você esgotou todas as possibilidades. Porque eu vou levar para o Ministério Público uma coisa que eu sei que vai voltar para mim mesmo? Que eu sei que é a rede que vai ter que trabalhar. Que é o Conselho Tutelar que vai ter que trabalhar. Então, na verdade, eu via o pedido de providência como uma retirada de culpa. Eu não estou sabendo muito que fazer; eu não estou tendo muito apoio; deixa levar ao Ministério Público, porque se acontecer alguma coisa eu estou livre dessa.

Eu via mesmo como um escape dos profissionais, porque são coisas que você tem que resolver. Agora coisas que fogem de sua competência, aí com certeza têm que ser levada ao Ministério Público para ser resolvido em conjunto, porque foge da competência. (Cecília Meireles – Assistente Social).

Primeiramente, o desconhecimento da legislação por conselheiros tutelares desencadeia o risco de atuar em funções que não lhes competem e acatar arbitrariedades principalmente por profissionais do sistema de justiça, o que impede sua concretização como mecanismo de exigibilidade de direitos, como órgão autônomo e não jurisdicional previsto pelo artigo 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Konzen (2000), ao se referir sobre autonomia, define que este órgão não está exposto a qualquer controle hierárquico ou político que possa interferir em suas decisões e também pontua sobre o caráter não jurisdicional ao situá-lo como responsável apenas pela adoção de medidas na esfera administrativa.

Andrade traz uma discussão muito presente no cenário contemporâneo e pertinente nesse contexto:

[...] grande tem sido o contingente de conselheiros que, no lugar de promover a criança, o adolescente e sua família, garantindo direitos e interesses, tem apenas perpetuado a ação do controle dos indivíduos antes exercida pela polícia, pelo poder judiciário e outras formas privadas de controle. (ANDRADE, 2000, p. 43).

A questão que está posta como desafio refere-se à prevalência da submissão dos muitos Conselhos Tutelares aos arbítrios da justiça e o despreparo em fortalecer que as decisões deste órgão sejam tomadas pelo colegiado, conforme proposto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, como mecanismo de exigibilidade de direitos. Lopes (2014, p.31) afirma que “[...] não podemos falar em autonomia sem um bom Colegiado. É preciso que a sociedade entenda e, também, muitos conselheiros que atuam de forma equivocada, que a autonomia é do Colegiado e não do Conselheiro.”

A Resolução n. 170 publicada pelo Conanda, em 2014, disciplina especificamente sobre o processo unificado de escolha dos membros do Conselho Tutelar em todo o território nacional. Torna-se importante retomar que o artigo 26 enfatiza que a atuação deste órgão deve se voltar a desjudicialização, desburocratização e agilidade nos atendimentos das crianças e dos adolescentes. Ainda, no artigo 29 desta resolução, prevê a articulação de ações para agilizar o atendimento por órgãos governamentais e não governamentais encarregados por executar a política de atenção à criança e ao adolescente e sua respectiva família.

Em vista disso, o ajuizamento dos fatos noticiados pelo Conselho Tutelar reforça a burocratização dos atendimentos e a violação de direitos de crianças e de adolescentes, eximindo do cumprimento dos dispositivos elencados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e demais leis infraconstitucionais que abordam funções das políticas setoriais.

O depoimento da assistente social participante deste estudo, Cecília Meirelles, retrata indubitavelmente que a própria rede reforça os mecanismos para camuflar suas debilidades e falhas, e novamente, ao não efetuar as atribuições designadas pelo PNAS, pelo SUAS e pela Tipificação dos Serviços sócio assistenciais, reproduz o ideário neoliberal de controle e culpabilização das famílias pelas expressões da questão social a que estão expostas.

Há, entretanto, controvérsias acerca do sentido dessa interferência do Estado, sendo lida de um lado, como um evento de progressiva invasão e controle da vida individual e familiar; de outro, como evento de progressiva emancipação dos indivíduos e da própria família, dos centros de poder tradicionais como parentela, comunidades, igrejas, ou ainda, conforme Saraceno (1992), de descarga da família, mediante a incorporação de novas funções. (TEIXEIRA, 2016, p. 81).

Yazbek (2009) indica que o trabalho do assistente social se dá pela prestação dos serviços socioassistenciais e possui uma dimensão socioeducativa, a qual pode se apropriar de

um enquadramento disciplinador ou direcioná-lo a uma perspectiva crítica, efetuando um processo educativo para que os indivíduos se reconheçam como sujeitos de direitos e mobilizem forças para usufruí-los.

A apropriação do acúmulo teórico-metodológico, técnico-operativo e ético-político conquistados historicamente pela profissão, no processo de ruptura com o conservadorismo, propicia ao assistente social condição para a superação do assistencialismo, do imediatismo e pragmatismo, avançando nas estratégias de resistência na luta pela efetivação dos direitos sociais (YAZBEK, 2009).

Pretende-se assinalar com esta reflexão que a direção social do trabalho executado pelos órgãos que compõem o SGDCA oportunizará o protagonismo na construção e efetivação de uma política de atenção eficaz a crianças e adolescentes, evitando a reprodução dos interesses meramente institucionais, que geralmente não atendem às reais necessidades dos seus usuários. Assim, diante desses argumentos, o ajuizamento dos pedidos de providências de fato estava na contramão dos princípios da proteção integral e da prioridade absoluta.

Descortinar a estrutura da realidade torna-se a finalidade do conhecimento, a capacidade de abstração da totalidade, isso perpassa por aferir em quais situações ocorre a interface entre o Poder Judiciário, o Ministério Público, Conselho Tutelar e a rede socioassistencial, sendo preponderante, nas respostas dos conselheiros tutelares entrevistados, o contato expressivo com o Ministério Público para orientações e para comunicação de casos que tiveram esgotados os recursos de atendimento da rede de proteção social.

É oportuno mencionar que um dos depoimentos realçou sobre a imprescindibilidade do investimento na estrutura física, assessoria jurídica e capacitação continuada diante do imensurável papel deste órgão aplicador das medidas de proteção previstas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Eu não vi alteração, pois quando cheguei já era dessa forma. Eu só vejo uma crítica construtiva, já que é para ser assim, ter um amparo melhor, uma garantia melhor para esse Conselho tanto de logística quanto de apoio jurídico, que eu saiba não tem esse apoio jurídico lá no Conselho. Então como o CREAS tem o seu apoio jurídico que é essencial, também deveria ter por lá. Muitas vezes, um conselheiro toma uma decisão baseado em conjunto (conselheiro e conselheiro) e não tem um apoio jurídico. Eu vejo se é para ser dessa forma, realmente quando você descentraliza muitas coisas dão resultados, mas você tem que preparar melhor a equipe lá. (Machado de Assis – Assistente Social).

Segundo a Resolução n. 170 do Conanda⁷⁶, cada município implantará e manterá o Conselho Tutelar que deverá estar previsto em lei orçamentária municipal, responsável, inclusive, pelo custeio com remuneração, formação continuada e execução de suas atividades. Todavia, o que se constata é a instabilidade de investimento neste órgão decorrente da falta de efetividade de funcionamento do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), órgão delegado a provocar a adoção de medidas administrativas e judiciais quando a lei local não assegura o que está previsto para o adequado funcionamento do Conselho Tutelar.

Sobre em quais situações ocorre à interface entre o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Conselho Tutelar, os relatos dos conselheiros tutelares apontaram que somente ocorre após o esgotamento dos recursos ofertados pela rede socioassistencial e demais políticas setoriais, o que denota o cumprimento da sistemática de atendimento prevista pela reforma produzida pela Lei n. 12.010/2009, que alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente. Vejamos a fala abaixo:

Geralmente a gente encaminha ao Ministério Público situações que não têm o que o Conselho fazer. Já tentou tudo para auxiliar aquela família e não conseguiu. Com o Judiciário eu nunca precisei me dirigir ao Juiz para tirar uma dúvida [...]. Já tiveram outras conselheiras que foram se orientar, porque o caso já estava no Judiciário e já tinha acontecido um novo fato e elas não conseguiram solucionar o problema, não sabiam o que fazer. Comigo não aconteceu. Eu encaminho tudo ao Ministério Público e quando tenho dificuldade para solucionar peço para atender, exponho a situação e peço orientação. (Lis – Conselheiro Tutelar).

Na situação que a gente comunica todos os fatos, independente da gravidade da situação, mas que possa gerar uma ocorrência mais grave, uma providência mais séria em relação ao menor, a gente comunica o Ministério Público. É instaurado uma PANI e quando ele verifica que é uma situação de acesso ao Judiciário, uma intervenção judicial, aí o próprio Ministério Público encaminha. Como sempre a gente comunica o MP, temos contato direto com eles. Até uma possibilidade de orientação por telefone. Os promotores sempre foram bastante acessíveis desde quando entramos em 2013. Em relação ao Poder Judiciário, percebemos que ele permite expressar sobre o caso que acompanhamos, levando aquilo que o Conselho afere nas denúncias. Só não tem o contato direto com o Judiciário, em algumas situações sim de processos. (Jasmin – Conselheiro Tutelar).

Em relação às situações em que ocorre a interface entre o Poder Judiciário e o Ministério Público com os serviços da rede socioassistencial, os assistentes sociais pontuaram que está atrelado à gravidade da demanda e ao esgotamento das possibilidades de atendimento pelas políticas setoriais.

Exemplificaram diversas circunstâncias, tais como: internação compulsória por uso de drogas, a negação administrativa de recursos do Benefício de Prestação Continuada (BPC) - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), ação de guarda, situação de maus-tratos, abandono,

⁷⁶ Para outros esclarecimentos sobre a resolução consultar (CONANDA, 2014).

violência, negligência, abuso sexual, criança e/ou o adolescente em medida de acolhimento institucional, participação em audiências concentradas e visitas fiscalizatórias do Ministério Público em periodicidade trimestral e do Poder Judiciário em periodicidade semestral na entidade de acolhimento para crianças e adolescentes.

Depende do caso, depende da mobilização dele. Que fato ocorreu que levou a este tipo de situação. Um estupro coletivo, um idoso abandonado pelos familiares de uma forma mais difícil. Nem todos os casos você faz essa rede. Além dos casos que discutimos aqui, temos os casos novos. O Judiciário tem a parte dele, o Ministério Público tem a dele e a rede também. (Machado de Assis – Assistente Social).

Nessa perspectiva da importância e desafios da intersetorialidade, Monfredini (2013) informa que os operadores do Sistema de Garantia de Direitos fazem a interlocução entre os eixos: proteção, promoção e defesa, propondo uma gestão descentralizada e participativa, responsável pelo planejamento e execução da política de atenção à criança e ao adolescente.

A dimensão socioeducativa deste sistema refere-se a aproximar seus operadores da apreensão das necessidades de cada território, com a finalidade do planejamento de estratégias de articulação, intervenção e monitoramento. Por isso, a importância desta interação para a construção de fluxogramas de atuação interinstitucional para a consolidação do compromisso de cada ator nesta rede de proteção social. É claro que envolve interesses políticos em assegurar a estruturação deste Sistema de Garantia de Direitos e, necessário engajamento dos órgãos e seus respectivos operadores (MONFRIENDINI, 2013).

Os posicionamentos elencados pelos participantes deste estudo sobre os impactos da Lei n. 12.010/2009, para a garantia dos direitos da criança e do adolescente, abrangeu a apreensão da sistemática de atendimentos proposta pela Política de Atenção da Infância e Adolescência e a concepção do trabalho intersetorial pela integração dos órgãos que compõem o SGDCA.

Embora parcela relevante de profissionais retratou que não possuía conhecimento sobre o conteúdo do Parecer CIJ n. 04/2010, houve predominância em reconhecer a importância da articulação e esgotamento de recursos pela rede socioassistencial para viabilizar o acesso aos direitos, anterior ao ajuizamento da demanda.

Postas estas questões, consideramos que o desenvolvimento deste estudo objetiva oportunizar reflexões sobre as mudanças operadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, bem assim, o compromisso ético dos operadores do Sistema de Garantia de Direitos na

efetivação da proteção integral e absoluta à criança e ao adolescente, como sujeitos em processo de desenvolvimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os reflexos da Lei n. 12.010/2009 é uma temática instigante dada a proposta de aperfeiçoamento da sistemática prevista para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária e, inserida como parte desse contexto, nos moveu a apreensão do impacto que proporcionou o Parecer CIJ n. 04/2010, emitido pela Coordenadoria da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Para tanto, aproximamos de um recorte da realidade social do Estado de São Paulo, ou seja, um município de médio porte, para analisar os impactos do referido Parecer, que determina o não ajuizamento de pedidos de providência e reforça as prerrogativas específicas do Conselho Tutelar e da rede socioassistencial na sistematização da atuação em prol da efetivação dos direitos da criança e do adolescente.

A interpretação do contexto histórico sobre a construção da política pública de atenção à infância e à adolescência, revela processos de práticas repressivas, segregativas e de criminalização da pobreza existentes no País desde o período colonial, sofrendo influências de tratados internacionais que levaram a criação de instituições de assistência filantrópica de amparo a crianças e adolescentes abandonados e delinquentes e de legislações, como o Código de Menor de 1927 e 1979, que determinaram a atuação em casos de menores em situação irregular e estímulo a práticas voltadas para a institucionalização.

Ao percorremos brevemente este cenário histórico, deparamos com avanços no período em que o Brasil se reencontrou com a democracia, situação que teve início na década de 1980 e que, com duras lutas da sociedade civil organizada, culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, que assegurou visibilidade ao segmento criança e adolescente ao delimitar a condição de sujeitos de direitos e com prioridade absoluta.

O Estatuto da Criança e do Adolescente comparece no ordenamento jurídico brasileiro enquanto forma de regulamentação do artigo 227 da Constituição Federal de 1988, absorvendo os princípios da proteção integral ao referido segmento populacional. A aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que também sofreu influência de normativas internacionais como a Declaração Universal dos Direitos da Criança, elegeu avanços no âmbito da proteção integral, da condição de sujeitos em desenvolvimento, dos deveres da família, da sociedade e do Estado e da necessidade da criação de políticas públicas para preservação destes direitos.

As dimensões contidas no Estatuto da Criança e do Adolescente foram ratificadas por avanços legislativos expressos na Lei Orgânica de Assistência Social (1993), na Lei de

Diretrizes e Bases da Educação (1996), na Política Nacional de Assistência Social (2004), no Sistema Único de Assistência Social (2005 e 2012), no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (2006 e 2012), no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária (2006), dentre outras.

Não pairam dúvidas sobre a relevância do Conselho Tutelar, um importante órgão criado pelo ECA para zelar pelos direitos da criança e do adolescente, revelando, no desenvolvimento deste estudo, que a atuação deste órgão é primordial para garantia destes direitos conforme preconizado pela Lei n. 12.010/2009 e corroborado pela recomendação do Parecer CIJ n. 04/2010, da Coordenadoria da Infância e Juventude do TJSP.

O Conselho Tutelar assume a condição de órgão autônomo, permanente e não jurisdicional, com a função de articulador da rede socioassistencial em casos de ameaça ou violação de direitos da criança e do adolescente, sofrendo alterações expressas pela Lei n. 12.692/2012 que uniformizou nacionalmente o processo de escolha dos membros, traçou garantias trabalhistas e reforçou dever do Poder Público em prover a infraestrutura e condições para atuação deste órgão.

Postas todas estas considerações, o desenvolvimento desta pesquisa evidenciou um cenário contraditório quanto à afirmação dos direitos previstos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e suas respectivas alterações, justamente pela negação dos direitos sociais, que vêm sendo duramente ameaçados pelo ideário neoliberal que afasta o Estado de suas funções precípuas. O que nos leva a afirmar que nem sempre são esgotadas todas as possibilidades de atuação da rede socioassistencial com relação às demandas encaminhadas pelo Conselho Tutelar, levando a reprodução de práticas repressivas e criminalizadoras da pobreza previstas pelo antigo Código de Menores.

Desta forma, vale dizer que com base nos depoimentos dos conselheiros tutelares participantes desta pesquisa que para fortalecer o exercício profissional neste espaço sócio-ocupacional requer o acompanhamento dos casos encaminhados à rede de proteção social para constatar se os direitos foram resguardados, visto que na maioria das vezes não há uma devolutiva do acompanhamento da rede socioassistencial relacionada, no momento, em face da escassez de profissionais que integram os equipamentos sociais.

A pesquisa documental desenvolvida retratou os mais variados tipos de ameaça e violação de direitos, e o Conselho Tutelar desempenha o papel de agente de defesa para combater a omissão do Poder Público, demonstrando um forte potencial para provocar a implantação de políticas públicas.

No transcorrer da construção deste estudo, desvelou-se que o Conselho Tutelar e a rede socioassistencial enfrentam dificuldades para assegurar os direitos da criança e do adolescente conforme descrito no ECA e no Parecer CIJ n. 04/2010, predominando a desresponsabilização do Poder Público ante a implantação dos princípios constitucionais e demais leis infraconstitucionais, frutos da tensão produzida por um sistema econômico e político que motiva um contexto de desamparo estatal no desempenho da função de proteção, defesa e promoção dos direitos.

Na conjuntura atual, é determinante a eclosão de dificuldades para a implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente, assim constatamos uma gama de desafios impostos à intersetorialidade formada por órgãos como Conselho Tutelar, Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria Pública, Segurança Pública e operadores das políticas sociais básicas, previstos no instrumental legislativo e denominado de Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. (Resolução n. 113/2006, do CONANDA; 2006).

Como parte constituinte dessa realidade e um dos objetivos alcançado por este estudo, depara-se com limites e desafios quanto à falta de investimento do Poder Público na implantação de políticas públicas para a redução de desigualdades e prover melhorias à vida da população, e quanto à falta de investimento na contratação de operadores para execução das políticas setoriais

A partir dos dados empíricos, observamos que não se elencou como desafio a participação da sociedade civil no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente como mecanismo democrático de controle social para o fortalecimento da política de atenção à criança e ao adolescente conforme previsto pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, deparando-se com o processo de fragilização da cidadania orquestrado pelos interesses neoliberais.

Assim, entender a dimensão do trabalho desenvolvido pelo Conselho Tutelar perpassa por reconhecer, na perspectiva da totalidade, que a realidade social é travejada por contradições. Dessa forma, possibilidades e limites se entrecruzam na perspectiva de um órgão protagonista da defesa e exigibilidade de direitos à criança e ao adolescente, bem assim investido de instrumentos protetivos necessários para buscar respostas a diversas situações de vulnerabilidade e riscos sociais que estão expostas as famílias, decorrentes de conjuntura imposta pela “nova” reconfiguração do sistema capitalista, que não se altera na sua essência, ou seja: a confrontação das classes sociais fundantes e a incessante reprodução de desigualdades sociais, através da acumulação capitalista.

Estas questões estão atreladas às fragilidades enfrentadas pelos próprios conselheiros tutelares quanto ao entendimento das atribuições previstas pelo ECA, principalmente no que tange às entrelinhas desta legislação sobre a oferta de mecanismos relacionados aos deveres correlatos ao cumprimento destes direitos. Assim, é possível afirmar que estes instrumentais são pouco explorados pela inoperância, quer do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que não atua para o empoderamento do Conselho Tutelar no sentido de assegurar estruturação e capacitação continuada, quer pela ausência do papel do Estado em prover as políticas sociais.

Em síntese, observa-se a existência significativa de possibilidades e estratégias ao constar que o Conselho Tutelar exerce atividade de fiscalização das organizações governamentais e não governamentais, e pode representar junto ao Ministério Público o descumprimento de suas medidas, por isso, o acompanhamento dos casos torna-se uma tarefa primordial para verificar se os direitos foram realmente assegurados nos atendimentos propostos pela rede socioassistencial.

Neste sentido, a instrumentalização do Conselho Tutelar é um tema polêmico e exigirá esforços para a superação do desconhecimento da legislação que desencadeia o risco de atuar em funções que não lhe competem e acatar arbitrariedade principalmente do Ministério Público e Poder Judiciário, e para o fortalecimento do colegiado, ícone indispensável para o fortalecimento de sua autonomia.

O fato é que, entre um embate e outro, a criança e o adolescente são sempre revitimizados, justamente por não se efetivar os seus direitos sociais. E dessa forma, conclui-se que os direitos sociais serão realmente concretizados a partir do comprometimento de uma diretriz política de governo e também pelo fortalecimento dos canais legitimados para a exigibilidade destes direitos.

O estudo demonstra ainda que a rede socioassistencial enfrenta desafios para garantir os direitos da criança e do adolescente, alvo de um dos objetivos deste estudo, relacionados à frágil presença do Estado em promover políticas públicas efetivas; ao precário investimento na contratação de profissionais para atuar nos equipamentos sociais, e, à falta de fomentação para a participação da sociedade civil na gestão democrática, ocupando espaços de controle social como os conselhos de direitos.

Destacamos, como primordial, que a estrutura física requer compatibilidade com os serviços ofertados e investimento na contratação de profissionais para assegurar a capacidade de atendimento das famílias referenciadas, desafios postos no universo do Conselho Tutelar e dos operadores que atuam na rede socioassistencial.

Em vista disso, o estudo sobre esta temática demonstrou que o ajuizamento dos fatos noticiados pelo Conselho Tutelar sobre ameaça ou violação de direitos anteriormente à adoção de medidas na esfera administrativa (conhecidos como “Pedidos de Providência”), reforça a judicialização e burocratização dos atendimentos, fragilizando o canal de acesso a cidadania e renovando velhos paradigmas conservadores de criminalização da pobreza. Portanto, considera-se benéfica a aplicabilidade deste parecer como mecanismo para determinação dos papéis no Sistema de Garantias de Direitos, inclusive do Poder Judiciário, Ministério Público, Conselho Tutelar e Rede Socioassistencial.

Sendo assim, acreditamos que o ajuizamento dos “pedidos de providência” estava na contramão dos princípios da proteção integral, prioridade absoluta, descentralização político-administrativa e municipalização, violando direitos constitucionais das famílias atendidas, exemplificadamente, a garantia do contraditório e a ampla defesa.

Por sua vez, a apreensão do conteúdo destes “processos de providência” retratava discussões dos profissionais sobre as expressões da questão social que não conduziam ao acesso de direitos por meio da implantação de políticas públicas, muito pelo contrário, restringia a assegurar demandas individualizadas. Nesta perspectiva, a pesquisa oportunizou compreender o novo fluxo de atendimento proposto pelas alterações à Lei n. 12.010/2009.

Os mecanismos determinados pela alteração legislativa do ECA (Lei n. 12.010/2009) ratificou a responsabilização do Poder Público no cumprimento dos princípios constitucionais em prol às crianças, adolescentes e suas respectivas famílias. Inferiu sobre a integração entre o Conselho Tutelar, o Ministério Público e a Vara da Infância e Juventude, imprescindíveis “atores” no processo de construção e fortalecimento de políticas públicas de atenção à infância e à adolescência. Porém, é imprescindível registrar que, apesar do empenho do Conselho Tutelar, da rede socioassistencial e do próprio Parecer CIJ n. 04/2010 da Coordenadoria da Infância e Juventude do TJSP, que visa propor o fluxograma do atendimento à criança e ao adolescente, recolocando no devido “lugar” as atribuições de cada ente do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, as questões estruturais determinadas pela “nova” configuração do Estado - perspectiva neoliberal - ocasiona impactos no desenho das políticas sociais que tem se orientado para a focalização, a seletividade enfim, trilhando o caminho da desresponsabilização do Estado, nesse contexto estão inseridos os direitos das crianças e dos adolescentes e suas respectivas famílias.

Por conseguinte, enfatizamos que esta pesquisa não tem o propósito de exaurir o assunto, apenas possui escopo contributivo ao estudo sobre os impactos da Lei n. 12.010/2009 ao aperfeiçoar a sistemática prevista para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes à

convivência familiar e comunitária, tendo como base o Conselho Tutelar, órgão investido de instrumentos protetivos para zelar pelos direitos de crianças e adolescentes.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sergio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, n. 8, p. 84-135, jul./dez. 2002. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/5794>> Acesso: 23 jun. 2016.
- AGUINSKI, Beatriz G.; ALENCASTRO, Ecleria Huff. Judicialização da questão social: rebatimentos nos processos de trabalho dos assistentes sociais no poder judiciário. **Katálisis**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 19-26, jan./jun. 2006.
- ALAPANIAN, Silvia. **Serviço Social e poder judiciário: reflexões sobre o direito e o poder judiciário**. São Paulo: Veras, 2008.
- ALBURQUERQUE, Bernardo Starling. Idade doida da pedra: configurações históricas e antropológicas do crack na contemporaneidade. In: SAPORI, Luís Flavio; MEDEIROS, Regina. (Org.). **Crack: um desafio social**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010.
- ALENCAR, Mônica Maria Torres. Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto na família. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Org.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004.
- ALMEIDA JUNIOR, João Mendes de. **Direito judiciário brasileiro**. São Paulo: Freitas Bastos, 1960.
- ALMEIDA, Djanira Soares de Oliveira e; SAMPAIO, Fabiana Granado Garcia. Análise de conteúdo. In: _____. (Org.). **Pesquisa qualitativa: em busca do significado**. Franca: Editora e Gráfica Mauá, 2012.
- ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. **Educação e infância na cidade: dimensões instituintes da experiência da intersectorialidade em Niterói**. 2010. 387 f. Tese (Doutorado em Educação)– Universidade Federal de Fluminense, Niterói, 2010.
- ANDRADE, José Eduardo de. **Conselhos tutelares: sem ou cem caminhos?** São Paulo: Veras, 2000.
- APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2006.
- ARANTES, Paulo Henrique de Oliveira. **Perspectivas de atuação do ministério público nas lutas pela efetividade do direito à educação infantil**. 2011. 147 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2011.
- ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o ministério público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, fev. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n39/1723.pdf>> Acesso em: 10 mar. 2016.

ASSOCIAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS E PSICÓLOGOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.aasptjsp.org.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

AZEVEDO, Janete M. Lins. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

BANDEIRA, João Tancredo Sá. **Conselho tutelar: espaço público de exercício da democracia participativa e seus paradoxos**. 2006. 216 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

BAPTISTA, Myrian Veras; OLIVEIRA, Rita C. S. A reinserção familiar de crianças e adolescentes: perspectiva histórica da implantação dos planos individuais de atendimento e das audiências concentradas. In: FÁVERO, Eunice; GOIS, Dalva Azevedo de. (Coord.). **Serviço social e temas sociojurídicos: debates e experiências**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

BARBOSA, Ednalda Gonçalves; LAGO, Maria das Graças Cavalcanti Pereira. Direito e Serviço Social no judiciário pernambucano: ações desenvolvidas de enfrentamento da questão social. **Documentação e Memória**, Recife, v. 1, n. 1, p.50-73, 2008. Disponível em: <<http://www.tjpe.jus.br/judiciario/didoc/Memorial/revista/revista012009/4-EdGraAprPDF.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

BATTINI, Odária. Atitude investigativa e prática profissional. In: _____; BAPTISTA, Myrian Veras. (Org.). **A prática profissional do assistente social: teoria, ação, construção do conhecimento**. São Paulo: Veras, 2009.

BEM, Arim Soares do. A centralidade dos movimentos sociais na articulação entre o estado e a sociedade brasileira nos séculos XIX e XX. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 27, n. 97, p. 1137-1157, set./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n97/a04v2797.pdf>> Acesso em: 28 mar. 2016.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **Teoria geral do direito**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

BORGIANI, Elisabeth. Para entender o Serviço Social na área sociojurídica. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 115, p. 407-442, jul./set. 2013.

BORIS, Georges Daniel Janja Bloc; CESÍDIO, Mirella de Holanda. Mulher, corpo e subjetividade: uma análise desde o patriarcado à contemporaneidade. **Revista Subjetividade**, Fortaleza, v. 7, n. 2, p. 451-478, set. 2007.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 14 set. 2016.

BRASIL. Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e protecção a menores. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Rio de Janeiro-RJ: 12 out. 1927. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm> Acesso em: 20 maio 2016.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 16 abr. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 6 out. 2016.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937). **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 9 jul. 2016.

_____. Lei n. 6.696, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 out. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 18 abr. 2016.

_____. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 13 jul.1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>. Acesso em: 17 abr. 2015.

_____. Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF: 22 nov. 1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm>. Acesso em: 17 abr. 2015.

_____. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 8 dez.1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 17 abr. 2015.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 dez.1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 17 abr. 2015.

_____. Emenda Constitucional n. 45 de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos Arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125,

126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os Arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm>. Acesso em: 20 out. 2016.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS - 2004 - Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2016.

_____. Lei n. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 7 fev. 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm>. Acesso em: 17 abr. 2015.

_____. Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 8 ago. 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm>. Acesso em: 17 abr. 2015.

_____. Lei n. 12.010, de 03 de agosto de 2009. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 ago. 2009. Retificado no DOU de 2.9.2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112010.htm>. Acesso em: 3 abr. 2016.

_____. Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jul. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm>. Acesso em: 3 abr. 2016.

_____. Lei Federal n. 12.594 de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo

Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20, jan. 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112594.htm>. Acesso em: 3 abr. 2016.

BRASIL. Lei n. 12.696, de 25 de julho de 2012. Altera o Estatuto da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 26, jul. 2012b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L12696.htm>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

CARDOSO, Maria de Fátima Matos. **Reflexões sobre instrumentais em Serviço Social**: observação sensível, entrevista, relatório, visitas e teorias de base no processo de intervenção social. São Paulo: LCTE, 2008.

CARRATO, Maria Aparecida Piveta. Função política do poder judiciário. **Revista Ciência Jurídica e Sociedade da UNIPAR**, Umuarama, v. 11, n. 2, p. 621-643, 2008.

CARVALHO, Fabiana Aparecida de. **Adolescente em liberdade assistida**: algumas histórias. Jundiaí: Paco, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Tradução Iraci D. Poleti. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

CEOLIN, George Francisco. Crise do capital, precarização do trabalho e impactos no Serviço Social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 118, p. 239-264, abr./jun. 2014.

CFESS. **Código de Ética do Assistente Social**: Lei n. 8.662/1993 de regulamentação da profissão. Atualizado em 13.3.1993, com alterações introduzidas pelas Resoluções CFESS n.290/94, 293/94, 333/96 e 594/11.10. ed. Brasília, DF, 2012.

_____. **O estudo social em perícias, laudos e pareceres técnicos**: contribuição ao debate no judiciário, no penitenciário e na previdência social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

_____.; CRESS. **Atuação de assistentes sociais no sociojurídico**: subsídios para reflexão. Brasília, DF, 2014 (Série, trabalho e projeto profissional nas políticas sociais).

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

CNAS. Resolução CNAS n. 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 nov. 2009. Seção 1. Disponível em: <www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2009/cnas109-11/download>. Acesso em: 3 abr. 2016.

_____. Resolução CNAS n. 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jan. 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf> Acesso em: 20 nov. 2016.

CNAS. Resolução n. 13, de 13 de maio de 2014. Inclui na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, a faixa etária de 18 a 59 anos no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 maio 2014. Seção 1. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_25511789_RESOLUCAO_N_13_DE_13_DE_MAIO_DE_2014.aspx>. Acesso em: 3 abr. 2016.

_____; CONANDA. Resolução Conjunta CNAS/Conanda n. 1, de 18 de junho de 2009. Aprova o documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1350>> Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. Resolução Conjunta CNAS/Conanda n. 2, de 16 de setembro de 2010. Altera o texto do documento das Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 set. 2010. Disponível em: <<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1352>> Acesso em: 16 jun. 2016.

CONANDA. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)**. Brasília, DF: Unicef, 2006a. Disponível em: <<http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/Publicacoes/Sinase.pdf>> Acesso em: 21 ago. 2016.

_____. Resolução n. 113, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 abr. 2006b. Disponível em: <<http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-113.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2016

_____. Resolução n. 137, de 21 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos D Municipais dos Direitos da Criança e dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 mar. 2010a. Seção 1. Disponível em: <<http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-137.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2016.

_____. Resolução n. 139, de 17 de março de 2010. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 mar. 2010b. Disponível em: <http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/legislacao/outras/2011_03_22_Resolucao-139-do-Conanda.pdf> Acesso em: 10 jun. 2016.

_____. Resolução n. 152, de 9 de agosto de 2012. Dispõe sobre as diretrizes de transição para o primeiro processo de escolha unificado dos conselheiros tutelares em todo território nacional a partir da vigência da Lei 12.696/12. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 ago. 2012. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/legis/conanda/resolucao_conanda_152_2012.pdf> Acesso em: 10 jun. 2016

CONANDA. Resolução n. 170, de 10 de dezembro de 2014. Altera a Resolução nº 139, de 17 de março de 2010 para dispor sobre o processo de escolha em data unificada em todo o território nacional dos membros do Conselho Tutelar. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucao-no-170>> Acesso em: 10 jun. 2016.

_____. **Participação social**. [2016]. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda>> Acesso em: 1 dez. 2016.

_____.; CNAS. (Coord.). **Orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes**. Brasília, DF: MDS, 2009. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/orientacoes-tecnicas.pdf>> Acesso em: 20 maio 2017.

CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça. Provimento n. 32, de 24 de junho de 2013. Dispõe sobre as audiências concentradas na Vara da Infância e Juventude. **Diário da Justiça**. Brasília, DF, 27 jun. 2013. p.17. Disponível em: <<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1424>> Acesso em: 22 maio 2015.

COSSETIN, Márcia. **Socioeducação no Estado do Paraná: os sentidos de um enunciado necessário**. 2012. 190 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2012.

COSTA, Ana Paula Motta. Elementos que favorecem e incidiram sobre a criação do conselho tutelar. In: NAHRA, Clícia Maria Leite; BRAGAGLIA, Mônica. (Org.). **Conselho tutelar: gênese, dinâmicas e tendências**. Canoas: Ed. ULBRA, 2002.

COSTA, Liana Fortunato; PENSO, Maria Aparecida; GANDOLFO, Maria Inês. **Abordagem à família no contexto do conselho tutelar**. São Paulo: Ágora, 2014.

COSTA, Silvio. **Concepções e formação do estado brasileiro**. São Paulo: A. Garibaldi, 1999.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A política nacional de assistência social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: _____. et al. (Org.). **O sistema único da assistência social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0238134.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **O sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente e o desafio do trabalho em “rede”**, Curitiba, 2013. Disponível em: <http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/Sistema_Garantias_ECA_na_Escola.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2016.

_____. O ministério público e os planos de convivência familiar e comunitária. **Revista Digital Multidisciplinar do Ministério Público**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 1-8, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/download/mp_planos_convivencia_familiar.pdf> Acesso em: 10 fev. 2017.

_____, Murillo José; DIGIÁCOMO Ildeara de. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado**. 6. ed. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná : Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2010. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/caopca/eca_annotado_2013_6ed.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2015.

DOWBOR, Ladislau. A economia da família. In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Faller. (Org.). **Família: redes laços e políticas públicas**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

FALEIROS, Vicente de Paula. Reconceituação do Serviço Social no Brasil: uma questão em movimento? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 26, n. 84, p. 21-36, nov. 2005.

_____. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. (Org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FÁVERO, Eunice Teresinha. O estudo social: fundamentos e particularidades de sua construção na área Judiciária. In: CFESS. (Org.). **O estudo social em perícias, laudos e pareceres técnicos: contribuição ao debate no judiciário, penitenciário e na previdência social**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____.; MELÃO, Magda Jorge Ribeiro; JORGE, Maria Rachel Tolosa. (Org.). **O Serviço Social e a psicologia no judiciário: construindo saberes, conquistando direitos**. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Serviço Social, práticas judiciais e poder: implantação e implementação do serviço social no juizado da infância e juventude de São Paulo**. São Paulo: Veras, 2005.

_____. **Questão social e perda do poder familiar**. São Paulo: Veras, 2007.

_____. Desafios e perspectivas do exercício profissional do assistente social na efetivação de direitos. In: BAPTISTA; Myrian Veras; BATTINI, Odária. (Org.). **A prática profissional do assistente social: teoria, ação, construção do conhecimento**. São Paulo: Veras, 2009.

_____. O Serviço Social no judiciário: construções e desafios com base na realidade paulista. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 115, p. 508-526, jul./set. 2013.

_____.; NASCIMENTO, Livia. Abrigo, pobreza e negligência: percursos de judicialização. **Psicologia & Sociedade**, São Paulo, n. 24, n. esp., p. 39-44, fev./maio, 2012.

FERREIRA, Lúcia; BITTENCOURT, Sálvio. Direito à convivência familiar de crianças abrigadas: o papel do ministério público. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p. 139-154, jul. 2009.

FIRMO, Maria de Fátima Carrada. **A criança e o adolescente no ordenamento jurídico brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

FRANCO, Abigail Aparecida de Paiva. O acolhimento familiar e as ações voltadas à proteção e promoção dos direitos de crianças e adolescentes. In: FÁVERO, Eunice; GOIS, Dalva Azevedo de. (Org.). **Serviço social e temas sociojurídicos: debates e experiências**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

FREITAS, Marcos Cezar de. Para uma sociologia histórica da infância no Brasil. In: _____. (Org.). **História social da infância no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FROIS, Eliana A. G. Albonette. **Serviço Social: uma profissão indispensável no Tribunal de Justiça**. São Paulo, mar. 2010. Disponível em: <<http://aasptj.sp.org.br/artigo/servi%C3%A7o-social-uma-profiss%C3%A3o-indispens%C3%A1vel-no-tribunal-de-justi%C3%A7a>>. Acesso em: 9 set. 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GUERRA, Yolanda. A dimensão investigativa no exercício profissional. In: CFESS; ABEPSS. (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, DF, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. O debate contemporâneo do Serviço social e a ética profissional. In: BONETTI, Dilseia A.; VINAGRE, Marlise; SALES, Mione Apolinário et al. (Org.). **Serviço Social e ética: convite a uma nova práxis**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Projeto profissional e trabalho do assistente social: o Serviço Social no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. In: FÁVERO, Eunice Teresinha, MELÃO, Magda Jorge Ribeiro; JORGE, Maria Rachel Tolosa. (Org.). **O Serviço Social e a psicologia no judiciário: construindo saberes, conquistando direitos**. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____.; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e Serviço Social: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez, 1995.

IBGE. **Cidades@**. Rio de Janeiro. [2016]. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: 21 maio 2016.

JANCZURA, Rosane. Risco ou vulnerabilidade social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 301-308, ago./dez. 2012. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/12173/8639Risco%20ou%20vulnerabilidade%20social>>. Acesso: 22 mar. 2017.

KELADE, Carla Andreza. **Infância e juventude**: desafios do Serviço Social no espaço sociojurídico do Estado de Minas Gerais. 2009. 79 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Família Contemporânea) - Centro Universitário Barão de Mauá, Ribeirão Preto, 2009.

KINZO, Maria D'Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.15, n. 4, p. 3-12, out./dez. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10367.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

KONZEN, Afonso Armando. **Conselho tutelar, escola e família**: parcerias em defesa do direito a Educação. Porto Alegre, 2000. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/infancia/doutrina/id194.htm>>. Acesso em: 4 maio 2016.

LARA, Ricardo; SILVA, Mauri Antônio da. A ditadura civil-militar de 1964: os impactos de longa duração nos direitos trabalhistas e sociais no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 122, p. 275-293, abr./jun. 2015.

LEFEBVRE, H. **Lógica formal, lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

LOPES, Maduca. **A escolha do melhor caminho**. São Paulo: Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2014.

LUKÁCS, Georg. **Existencialismo ou marxismo?** Tradução José Carlos Bruni. São Paulo: Livraria e Editora Ciências Humanas, 1979.

LUNA, Sérgio Vasconcelos de. **Planejamento de pesquisa**: uma introdução. 8. ed. São Paulo: EDUC, 1996.

MALTA, Cláudia Viana de Melo. **A (in)visibilidade de crianças e adolescentes**: o avesso da regulação social do Estado e os caminhos. Maceió: EDUFAL, 2009.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil: 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cezar de. (Org.). **História social da infância no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço Social**: identidade e alienação. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____.; MORAES, Josiane. A importância categoria mediação para o serviço social. In: SEMINÁRIO LTINOAMERICANO DE ESCUELAS DE TRABAJO SOCIAL, 20., 2012, Córdoba-Argentina. **Anais eletrônico...** Córdoba: FAUATS, 2012. Disponível em:

<<http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/Y6O09Vi7X17oOE584R0e.pdf>> Acesso em: 23 maio 2016.

MARTINS, Eliana Bolorino Canteiro. **Educação e Serviço Social: elo para construção da cidadania**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

_____. O Serviço Social na área da educação. **Serviço Social & Realidade**, Franca, n. 1, v. 8, p. 1-196, 1999.

MARX, Karl. **O capital**. 18. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. L.1.

MATHIAS, Carlos Fernando. **Notas para uma história do judiciário no Brasil**. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do ministério público: análise do ministério público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público da União**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEZZINA, Carla Andreza Kelade. **O poder judiciário como estratégia para a efetivação do sistema de garantia de direitos**. 2013. 73 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Políticas Públicas) - Universidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, 2013.

MILANI, Giseli Dayane; VOLPATO, Luci Martins Barbatto. O Serviço Social no Fórum de Regente Feijó: aspectos identificadores e abordagem do Parecer 04/2010 da Coordenadoria da Infância e Juventude sobre o Pedido de Providências. In: ENCONTRO TOLEDO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA - PROF. DR. SEBASTIÃO JORGE CHAMMÉ, 2011, Presidente Prudente. **Anais eletrônico....** Presidente Prudente: Faculdades Integradas Toledo, 2011. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/3718/3478>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

MDS et al. (Coord.). **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, DF: CONANDA, 2006.

MONFREDINI, Maria Isabel. **Proteção integral e garantia dos direitos da criança e do adolescente: desafios à intersetorialidade**. 2013. 296 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

MUCHINSKI, Franciane Fernandes. A função social da escola e sua relação com o conselho tutelar. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 10., 2009, Curitiba. **Anais eletrônico....** Curitiba: Ed. PUCP, 2009.

OLIVEIRA, Josiane Toledo. **O código de menores Mello Matos de 1927: a concepção de menor e educação no período de 1927 a 1979**. 2014. 45 f. Monografia (Bacharel em Pedagogia) - Universidade Federal de Londrina, Londrina, 2014.

OLIVEIRA, Rita de Cássia Silva. **No melhor interesse da criança?** A ênfase na adoção como garantia do direito à convivência familiar e comunitária. 2015. 183 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

ONU. UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos das Crianças**. Nova Iorque, 1959. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

PAIVA, Beatriz Augusto. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 26, n. 87, p. 5-24, set./dez. 2006.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

_____. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Mediação e serviço social**: um estudo preliminar sobre a categoria teórica e sua apropriação pelo serviço social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PRATES, Jane Cruz. **Possibilidades de mediação entre a teoria marxiana e o trabalho do assistente social**. 2003. 170 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Os municípios como órgãos de implementação dos conselhos tutelares: a experiência de Porto Alegre. In: NAHRA, Clícia Maria Leite; BRAGAGLIA, Mônica. (Org.). **Conselho tutelar**: gênese, dinâmicas e tendências. Canoas: Ed. ULBRA, 2002.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

RIGHETTI, Carmen Silvia. **Poder judiciário e políticas públicas**: um estudo sobre as demandas sociais na área da infância e juventude. 2006. 136 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2006.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

ROSÁRIO, Maria. O conselho tutelar como órgão de defesa de direitos num cenário de exclusão social. In: NAHRA, Clícia Maria Leite; BRAGAGLIA, Mônica. (Org.). **Conselho tutelar**: gênese, dinâmicas e tendências. Canoas: Ed. ULBRA, 2002.

SAMPAIO, Claudia Cullen; et al. Interdisciplinaridade em questão: análise de uma política de saúde voltada à mulher. In: SEVERINO, Antonio Joaquim; SÁ, Jeanette L. Martins. (Org.). **Serviço Social e interdisciplinaridade**: dos fundamentos filosóficos à prática interdisciplinar no ensino, pesquisa e extensão. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SANCHES, Sandy Bouth; COUTO, Aiala Colares de O. O tráfico e a periferia: a (re)produção da violência urbana na cidade de Belém-PA. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 16., 2010, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: AGB, 2010.

SANTOS, Josiane Soares. **Questão social**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 5.179-A, 27 de agosto de 1931. Reorganiza o Ministério Público do Estado. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 19 set. 1931. Disponível: <www.al.sp.gov.br/normas/?id=132418>. Acesso em: 25 abr. 2016.

_____. Decreto-Lei Complementar n. 12, de 9 de março de 1970. Lei Orgânica do Ministério Público. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Legislativo, São Paulo, 10 mar. 1970. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei.complementar/1970/decreto.lei.complementar-12-09.03.1970.html>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

_____. Constituição do Estado de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Legislativo, São Paulo, 5 out. 1989. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao.anotada-0-05.10.1989.html>>. Acesso em: 1 dez. 2015.

_____. Lei n. 8.074, de 21 de outubro de 1992. Cria o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Legislativo, São Paulo, 22 out. 1992. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1992/alteracao-lei-8074-21.10.1992.html>>. Acesso em: 1 dez. 2015.

_____. Decreto n. 39.059, de 16 agosto de 1994. Estabelece o regulamento do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Legislativo, São Paulo, 16 ago. 1994a. Disponível em: <<http://leisestaduais.com.br/sp/decreto-n-39059-1994-sao-paulo-estabelece-o-regulamento-do-conselho-estadual-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente>>. Acesso em: 1 dez. 2015.

_____. Decreto n. 39.104, de 26 de agosto de 1994. Regulamenta o Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Legislativo, São Paulo, 26 ago. 1994b. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1994/decreto-39104-26.08.1994.html>>. Acesso em: 1 dez. 2015.

_____. Secretaria de Planejamento de Recursos Humanos. Portaria n. 9.277, de 15 de março de 2016. Dispõe sobre as atribuições dos cargos de Assistente Social Judiciário, de Psicólogo Judiciário e de Chefe de Seção Técnica Judiciário das Seções Técnicas de Serviço Social e Psicologia. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 23 mar. 2016. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/44790063-Poder-judiciario-caderno-1-administrativo-presidente-paulo-dimas-de-bellis-mascaretti.html>>. Acesso em: 20 maio 2017.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Social. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Portal do Condeca**. São Paulo, [2017]. Disponível em: <<http://www.condeca.sp.gov.br>> Acesso em: 20 maio 2017.

SCHENKER, Miriam; MINAYO, Maria Cecília de Souza. Fatores de risco e de proteção para o uso de drogas na adolescência. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 707-717, jul./set. 2005. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/csc/v10n3/a27v10n3.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2016.

SECRETARIA DOS DIREITOS HUMANOS; CONANDA. **Equipagem dos conselhos tutelares**: orientações aos gestores locais. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://www.sociedadesemear.org.br/arquivos/20160127114530_informativo-equipagem_digital.pdf>. Acesso em: 20 out. 2016.

SEVES, Natália Cabau. Capitalismo monopolista no Brasil: a implantação do novo padrão de acumulação do capital e a redefinição da hegemonia política no seio do bloco no poder. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA, 5., 2013, Londrina. **Anais eletrônico...** Londrina: Ed. UEL: CNPq, 2013. Disponível em: <www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/v2_natalia_GIV.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2017.

SIERRA, Vânia Morales. A judicialização da política no Brasil e a atuação do assistente social na justiça. **Katálisis**, Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 256-264, jul./dez. 2011.

SILVA, Angélica Gomes. **Direito social, poder judiciário e Serviço Social**: desafios na área da infância e juventude. 2007. 179 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

SILVA, Ivone Maria Ferreira da. **Questão social e Serviço Social no Brasil**: fundamentos sócio-históricos. 2. ed. Campinas, SP: Papel Social; Cuiaba, MT: EdUFMT, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, Luciana Batista. **Conselho de direitos e conselho tutelar**: mecanismos de controle social e gestão de políticas públicas para crianças e adolescentes. 2008. 128 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Assis, 2008.

SILVA, Maria Guimarães da. Processos de Trabalho e Serviço Social. **Interações: Cultura e Comunidade**, Uberlândia, v. 2, n. 2, p. 35-47, 2007. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/interacoes/article/view/6734/6159>>. Acesso: 20 mar. 2017.

SILVA, Vini Rabassada. O significado da cidadania no Serviço Social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 5, n. 2, p. 59-80, ago. 1999. Disponível em: <<http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/620/554>>. Acesso em: 15 set. 2015.

SILVEIRA, Adriana A. Dragone. Judicialização da educação para a efetivação do direito à educação básica. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 9, p. 30-40, jan./jun. 2011.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. A pesquisa científica. In: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2009.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do Serviço Social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SOARES, Marcelo da Costa Soares. **O estado democrático de direito e seu papel no desenvolvimento econômico e social**. 2010. 88 f. Dissertação (Mestrado em Direito)- Universidade de Marília, Marília, 2010.

STOPA, Roberta. **A implantação do sistema único de assistência social no município de Ourinhos-SP**: a contribuição do Serviço Social. 2012. 202 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2012.

SZYMANSKI, Heloisa. Viver em família como experiência de cuidado mútuo: desafios de um mundo em mudanças. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 23, n. 71, p. 9-25, set. 2002.

TEIXEIRA, Solange Maria. **A família na política de assistência social**: concepções e as tendências do trabalho social com famílias nos CRAS de Teresina. 2. ed. Teresina: EDUFPI, 2016.

TOSI, Giuseppe. Direitos humanos: reflexões iniciais. In. _____. (Org.). **Direitos humanos**: história, teoria e prática. João Pessoa: Ed. UFPB, 2004.

TRASSI, Maria de Lourdes. **Adolescência-violência**: desperdícios de vidas. São Paulo: Cortez, 2006.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Comunicado n. 308, de 4 de março de 2004. Atribuições do Assistente Social. **Diário da Justiça do Estado de São Paulo**, São Paulo, 12 mar. 2004. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/Download/Corregedoria/pdf/Com308AtribuicoesAS.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

_____. Coordenadoria da Infância e Juventude. Parecer CIJ n. 04/10, de 18 de agosto de 2010. Pedidos de providências (ou verificatórios) – alterações legislativas - diretrizes para adequação procedimental para observância do devido processo legal, especialmente o contraditório e a ampla defesa na Infância e Juventude. **Diário da Justiça do Estado de São Paulo**, São Paulo, 27 ago. 2010. Disponível em: <http://www.tj.sp.gov.br/Handlers/FileFetch.ashx?id_arquivo=28685>. Acesso em: 25 nov. 2015.

_____. Resolução 560, de 7 de março de 2012. Cria Regiões Administrativas Judiciárias constituídas pelo agrupamento de Circunscrições Judiciárias contíguas, submetidas administrativa e financeiramente à Presidência do Tribunal de Justiça, visando à desconcentração das atividades administrativas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 8 mar. 2012. Disponível em: <<https://arisp.wordpress.com/2012/03/19/tjsp-resolucao-5602012/>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

_____. **Quem somos**. São Paulo. [2016a]. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/QuemSomos>>. Acesso em: 2 dez. 2016.

_____. **Quem somos**: regiões administrativas judiciárias. São Paulo, [2016b]. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/QuemSomos/QuemSomos/RegioesAdministrativasJudiciarias>>. Acesso em: 2 dez. 2016.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VIANA, Lara Sanábria. O estado democrático de direito e os direitos fundamentais: perspectivas históricas. **Revista da FESP: Periódico de Diálogos Científicos**, João Pessoa, ano 4, 8. ed., p. 7-23, out. 2010. Disponível em: <<http://fespfaculdades.com.br/portal/revista/8.pdf>>. Acesso em: 4 maio 2016.

VICTOR, Rodrigo Albuquerque de. O papel do judiciário na concretização dos direitos sociais prestacionais. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1569, out. 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/10521/o-papel-do-judiciario-na-concretizacao-dos-direitos-sociais-prestacionais>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

VITALE, Maria Amália Faller. Família monoparentais: indagações. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 23, n. 71, p. 45-62, set. 2002.

YAZBEK, Maria Carmelita. A dimensão política do trabalho do assistente social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 677-693, out./dez. 2014.

_____. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais: os fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social brasileiro na contemporaneidade. In: CFESS; ABEPSS. (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, DF, 2009.

_____. **Classes subalternas e assistência social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

APÊNDICES

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

(Nome) _____, declara, para os devidos fins, ter sido informado(a) verbalmente e por escrito, de forma suficiente, a respeito da pesquisa: **A efetivação dos Direitos da Criança e do Adolescente**: eis o desafio. Projeto este, de pesquisa, conduzido pela mestrandia **Carla Andreza Kelade Mezzina**, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, orientado pela **Profa. Dra. Eliana Bolorino Canteiro Martins**, pertencente ao quadro docente da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais/UNESP - Campus de Franca. Estou ciente de que este material será utilizado para apresentação de: Dissertação de Mestrado, observando os princípios éticos da pesquisa científica e seguindo procedimentos de sigilo e discrição. O objetivo principal refere-se a analisar a atuação do Conselho Tutelar para garantia dos direitos da criança e do adolescente consoante o Parecer n.4/2010, da Coordenadoria da Infância e Juventude do TJSP, tendo como cenário um município de médio porte do interior do Estado de São Paulo. Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, em que será utilizada a entrevista semiestruturada mediante o uso do gravador como instrumento de coleta de dados para registro minucioso de situações que ilustram o cotidiano destes profissionais. Declara, outrossim, ter sido esclarecido(a) sobre os propósitos da pesquisa, os procedimentos que serão utilizados e riscos e a garantia do anonimato e de esclarecimentos constantes, além de ter direito assegurado de interromper a participação no momento que achar necessário.

_____, _____ de _____ de 2016.

Assinatura do participante

CPF n.: _____

Pesquisador Responsável

Nome: Carla Andreza Kelade Mezzina

Endereço: Avenida Quincas Meirelles, 33 – Jardim Cel. Victor Meirelles

Santa Rita do Passa Quatro - SP

Tel: (19) 98114-5889; E-mail: carlakelade@hotmail.com

Orientador

Prof.ª Dr.ª (a) Eliana Bolorino Canteiro Martins

Endereço: Rua Luiz Leporaci, 1236, ap. 201 –

Bairro Santo Agostinho – Franca/SP

Tel: (16) 9186-8487; E-mail: elianacanteiro@terra.com.br

APÊNDICE B–ROTEIRO DE ENTREVISTA: CONSELHO TUTELAR

- 1) Qual a concepção de direitos sociais à criança e ao adolescente que orientam suas experiências de trabalho?
- 2) Como é o fluxograma do atendimento do Conselho Tutelar – desde a denúncia da violação de direitos da criança e do adolescente? (todas as etapas – averiguação, encaminhamentos, acompanhamento, avaliação).
- 3) Você conhece o Parecer n. 4/2010 da Coordenadoria da Infância e Juventude do TJSP? Tem conhecimento de todo o seu conteúdo? (trata-se de um documento construído para recomendar a exclusão dos processos de providências para a apuração dos fatos noticiados pelo Conselho Tutelar)
- 4) O Parecer 4/2010 da Coordenadoria da Infância e Juventude do TJSP destaca como eixo: “que a partir da vigência da Lei n. 12.010/2009 não se admite, em princípio, o processamento de pedidos de providências para apuração dos fatos apresentados pelo Conselho Tutelar (ao Poder Judiciário) cabendo a este órgão fazê-lo de forma articulada com a rede de atendimento”. Considera que estas mudanças alteraram o trabalho do Conselho Tutelar? Se houve mudanças, em quais aspectos?
- 5) Quais são as demandas de expressiva incidência nos atendimentos realizados por este Conselho Tutelar?
- 6) Quais as estratégias adotadas pelo Conselho Tutelar para articular a rede socioassistencial?
- 7) Há acompanhamento por este órgão dos casos encaminhados à rede de proteção? Como isso ocorre?
- 8) Quais os desafios em assegurar os direitos da criança e do adolescente na perspectiva de sua instituição?
- 9) Em que situações ocorre a interface entre o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Conselho Tutelar nesta Comarca?

Comentários:

APÊNDICE C– ROTEIRO DE ENTREVISTA: REDE SOCIOASSISTENCIAL

- 1) Qual a concepção de direitos sociais à criança e ao adolescente que orientam suas experiências de trabalho?
- 2) Como é o fluxograma do atendimento desta instituição – desde que recebeu a solicitação do Conselho Tutelar sobre uma violação de direitos da criança e do adolescente?
- 3) Você conhece o Parecer n. 4/2010 da Coordenadoria da Infância e Juventude do TJSP? Tem conhecimento de todo o seu conteúdo? (trata-se de um documento construído para recomendar a exclusão dos processos de providências para a apuração dos fatos noticiados pelo Conselho Tutelar)
- 4) O Parecer n. 4/2010 da Coordenadoria da Infância e Juventude do TJSP destaca como eixo: “que a partir da vigência da Lei n. 12.010/2009 não se admite, em princípio, o processamento de pedidos de providências para apuração dos fatos apresentados pelo Conselho Tutelar (ao Poder Judiciário) cabendo a este órgão fazê-lo de forma articulada com a rede de atendimento”. Considera que estas mudanças alteraram em sua instituição? Em caso positivo, em quais aspectos?
- 5) Quais são as demandas de expressiva incidência nos atendimentos realizados por este órgão da rede de proteção social?
- 6) Quais as estratégias adotadas por esta instituição para articulação do seu trabalho com as demais políticas setoriais?
- 7) Há acompanhamento por este órgão dos casos encaminhados pelo Conselho Tutelar? Como isso ocorre?
- 8) Quais os desafios em assegurar os direitos da criança e do adolescente na perspectiva de sua instituição?
- 9) Em que situações ocorre a interface entre o Poder Judiciário, o Ministério Público e sua Instituição onesta Comarca?

Comentários:

ANEXOS

ANEXO A – PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

UNESP - FACULDADE DE
CIÊNCIAS HUMANAS E
SOCIAIS/CAMP. DE FRANCA

**PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP****DADOS DO PROJETO DE PESQUISA**

Título da Pesquisa: A Efetivação dos Direitos da Criança e do Adolescente: Eis o Desafio.

Pesquisador: Carla Andreza Kelade Mezzina

Área Temática:

Versão: 3

CAAE: 60047316.6.0000.5408

Instituição Proponente: Faculdade de Ciências Humanas e Sociais- Unesp - Campus de Franca

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 1.840.805

Apresentação do Projeto:

Projeto bem definido em suas etapas e está de acordo com as normas do CEP.

Objetivo da Pesquisa:

Estão bem definidos, claros e exequíveis

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

A pesquisadora não define objetivamente os riscos da pesquisa. Mas aponta benefícios relevantes aos sujeitos envolvidos.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Não há.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Estão de acordo.

Recomendações:

Não há.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Não há.

Endereço: Av. Eufrasia Monteiro Petraglia, 900
Bairro: Jd. Antonio Petraglia **CEP:** 14.409-160
UF: SP **Município:** FRANCA
Telefone: (16)3706-8723 **Fax:** (16)3706-8724 **E-mail:** comiteetica@franca.unesp.br

ANEXO B - PARECER N. 042010 DA COORDENADORIA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE DO TJSP

EXCELENTÍSSIMO DESEMBARGADOR COORDENADOR DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE

Pedidos de providências (ou verificatórios) – alterações legislativas - diretrizes para adequação procedimental para observância do devido processo legal, especialmente o contraditório e a ampla defesa na Infância e Juventude

Em decorrência das mudanças trazidas pela Lei no. 12.010/09 (Lei da Convivência Familiar, indevidamente denominada de Lei da Adoção), os participantes do II FOPEJISP – Fórum Permanente de Estudos dos Juízes da Infância e da Juventude aprovaram os seguintes Enunciados, por maioria de votos, a saber:

Enunciado 01 - A partir da vigência da Lei n. 12.010/09 não mais se admite, em princípio, o processamento de “procedimentos verificatórios” (sindicâncias ou pedidos de providências) para apuração de fatos apresentados pelo Conselho Tutelar, cabendo a este fazê-lo de forma articulada com a rede de atendimento.

Enunciado 02 – A aplicação das medidas de proteção é atribuição primária do Conselho Tutelar, com exceção das hipóteses previstas no art. 101, incisos VII ao IX, e art. 130, ambos do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Com a publicação desses Enunciados, diversas questões têm sido submetidas por magistrados a esta Coordenadoria a respeito da adequação procedimental dos pedidos de providências (ou procedimentos verificatórios), tornando-se necessária o estabelecimento de diretrizes gerais para orientação e subsídio aos magistrados.

Para tanto, Vossa Excelência incumbiu um grupo de trabalho a elaborar documento que servisse a tal propósito, sendo o tema exaustivamente discutido internamente.

O pressuposto básico que orientou as discussões é a necessária superação de resquícios minoristas na área da infância e da juventude. Com efeito, percebe-se que, apesar da mudança legislativa, práticas cartorárias persistiram no Estado, mantendo o modo de atuação existente à época do antigo Código de Menores.

Como se sabe, toda a legislação brasileira precedente (tanto de 1927 como de 1979) considerava crianças e adolescentes apenas pelo viés do desvio. Menores eram as crianças e adolescentes tidas como abandonadas ou delinquentes e como tal em situação irregular, numa avaliação quase sempre decorrente de pobreza ou de vagos padrões de conduta dissonantes da camada dirigente. As consequências tutelares eram drásticas, voltadas praticamente sempre ao afastamento da família e de institucionalização de crianças, sem previsão de procedimentos pautados pelo contraditório.

A mudança mais fundamental operada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente é a passagem de uma concepção tutelar para outra, fundada na garantia universal de direitos, tanto individuais como sociais, econômicos e culturais, tornando crianças e adolescentes sujeitos de direitos, em tudo equiparados a adultos, além de terem outros direitos específicos, dos quais o de participação, com direito a voz e a escuta, é dos mais significativos.

Em termos institucionais, deixamos as grandes FEBEM's e suas instituições e conquistamos políticas e direitos sociais mais estruturados, passíveis de demanda judicial. Concomitantemente, abandonamos também a antiga figura toda poderosa do juiz de menores, que mandava e desmandava sem procedimentos claros, como se encarnasse o “interesse

superior dos „menores“”, e fundamos uma justiça da infância e da juventude democrática, respeitadora de direitos humanos e das garantias legais e processuais, tanto das famílias como das crianças e adolescentes.

Ora, os pedidos de providências (ou verificatórios) são o exemplo mais marcante da persistência desses traços do menorismo.

De um lado, revelam um Judiciário que ora se coloca no lugar do Poder Público, para fazer arremedo de acompanhamento de famílias, ora se põe como intermediário de acesso a atendimentos que deveriam ser garantidos universalmente à população e, se não o forem, deveriam ser objeto de ações civis públicas a serem ajuizadas pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública.

De outro lado, estes procedimentos mantêm a perspectiva intervencionista nas famílias, sem garantir-lhes o direito de defesa e, sobretudo, o direito de participação de crianças e adolescentes. A antiga figura do juiz de menores, voluntarista e discricionário, mostra-se, nesses procedimentos, ainda em toda a sua plenitude.

A consciência jurídica revelada no FOPEJISP, de que a Justiça da Infância e da Juventude em nada se diferencia dos demais ramos em seu modo de atuação e que, portanto, há de observar os princípios maiores que norteiam toda atuação jurisdicional, demarca um momento histórico no Judiciário Paulista.

Ela revela o desejo de superação da visão de que a Justiça da Infância e da Juventude seria um ramo anômalo, mais social do que jurídico, para reafirmar o comprometimento com uma instituição vanguardista, voltada à defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes e de suas famílias.

As inúmeras consultas apresentadas pelos magistrados demonstraram a grande diversidade de situações em que estes modelos vêm ainda sendo empregados, tendo o grupo de trabalho constituído por Vossa Excelência procurado contemplá-las para contribuir neste processo de reordenamento processual e, digamos, institucional.

Entendemos, assim, necessária a especificação dessas várias situações, que não são exaustivas, mas um primeiro passo para essa adequação procedimental. Parece, agora, necessária a divulgação das conclusões a que se chegou sobre as consultas que, registre-se, foram objeto de discussão interna com os demais membros da Coordenadoria da Infância e da Juventude.

Os princípios gerais são de que:

I - Como regra geral, após o advento da Lei no. 12.010/09, não será possível o processamento de **novos** procedimentos verificatórios (ou procedimentos de providência) pelo Juízo da Infância e da Juventude

II - Situações excepcionais poderiam ser por eles contempladas, nos termos do caput do art. 153 do ECA, “se a medida judicial a ser adotada não corresponder a procedimento previsto nesta ou em outra lei”, havendo, contudo, expressa ressalva de que esse tipo de procedimento “não se aplica para o fim de afastamento da criança ou do adolescente de sua família e em outros procedimentos contenciosos” (vide artigo 153 e parágrafo único do ECA).

III - As situações abaixo especificadas procuram nortear a atuação dos magistrados tanto em relação aos procedimentos verificatórios (ou pedidos de providência) já instaurados e em andamento como em relação a novos pedidos de providência que cheguem aos magistrados, evitando-se, assim, a sua instauração;

Seguem as conclusões alcançadas pelo grupo de trabalho, na forma de parecer, para servir como diretrizes procedimentais, respeitada a independência de entendimento de cada magistrado, como é de rigor em toda orientação desta Coordenadoria.

Situação 1: comunicação de situação de possível ameaça ou violação de direito que demande apuração

a) diretrizes procedimentais

1. havendo denúncia ao Conselho Tutelar de situação que possa implicar ameaça ou violação de direito a criança ou adolescente, e sendo necessária apuração destes fatos, deve o mesmo requisitar serviço especializado para atendimento, aplicando-se medida à criança e aos pais/responsável para observância deste atendimento (arts. 101 e 129 do ECA);

2. se a denúncia vier de órgão distinto do Conselho Tutelar, o ofício deve ser encaminhado diretamente ao Conselho Tutelar e ao serviço de atendimento específico que a situação requerer, via de regra o PAEFII, com informação a este último de que, em caso de não adesão pelos familiares, o Conselho Tutelar deve ser comunicado.

1 Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social. O atendimento fundamenta-se no respeito à heterogeneidade, potencialidades, valores, crenças e identidades das famílias. O serviço articula-se com as atividades e atenções prestadas às famílias nos demais serviços socioassistenciais, nas diversas políticas públicas e com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos. Deve garantir atendimento imediato e providências necessárias para a inclusão da família e seus membros em serviços socioassistenciais e/ou em programas de transferência de renda, de forma a qualificar a intervenção e restaurar o direito (Res. 109, do CNAS- Conselho nacional de assistência social)

2 O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo”, nos termos da Resolução 109 do CNAS.

3. caso os pais ou responsáveis não cumpram a medida e o atendimento, ou constatada a situação de ameaça ou violação de direito, havendo a necessidade de tomada de providências, a representação do Conselho Tutelar deve ser recebida como inicial para a imposição de medida e/ou sanção pecuniária por infração administrativa, nos termos do art. 194 do ECA por infração do art. 249 do ECA.

b) Sugestão de ações junto à rede para articulação visando a observação das novas diretrizes procedimentais

1. realizar, tanto quanto possível, reunião com os conselheiros tutelares, diretor regional/municipal de educação, responsável da secretaria de saúde pelo atendimento a crianças e adolescentes, delegados e comandante da polícia militar e guarda civil, representante do MP e Defensoria esclarecendo que a apuração inicial de fatos relacionados a ameaça ou violação de direitos de crianças e adolescentes deve ser feito por serviço específico de atendimento da Prefeitura Municipal, com monitoramento pelo Conselho Tutelar;

2. orientar o Conselho Tutelar de que só deve representar ao juízo depois de ter os fatos apurados, anexando à representação as provas. Caso haja falta de atendimento a medidas aplicadas, o Conselho deve instruir a representação com o termo de aplicação da medida devidamente assinado pelo destinatário, o encaminhamento ao serviço e informação escrita do serviço de que não houve comparecimento, relatando estes fatos na representação;

3. fazer chamamento à responsabilidade do CRAS/CREAS quanto à responsabilidade dos serviços socioassistenciais pelos atendimentos previstos na normativa específica.

c) em relação a casos antigos, cuja apuração foi requerida à justiça e instaurou-se pedido de providências, sugere-se:

1. se o processo está em fase de efetiva apuração inicial, completar-se a apuração. Havendo necessidade de atendimento, a equipe interprofissional deve encaminhar a criança/adolescente

e família ao serviço específico e o juízo deve expedir ofício ao serviço de atendimento informando que o monitoramento a frequência ao atendimento será feito pelo Conselho Tutelar, a quem deve ser comunicada eventual falta por parte da criança/adolescente e familiares. Deve concomitantemente oficiar ao Conselho Tutelar, encaminhando-se cópia do que foi apurado e dos encaminhamentos, para que monitore o cumprimento. Em caso de falta, o Conselho Tutelar deve representar ao juízo, de forma devidamente instruída, para processamento pelo art. 194 do ECA. O pedido de providências é arquivado

2. se já houve apuração e, por algum motivo, há apenas o acompanhamento da família pela equipe interprofissional do juízo, deve-se chamar a secretaria de assistência social, informar que o acompanhamento é atribuição do Executivo pelo “PAIF- Programa de Atenção Integral à Família”² (nível de proteção básica) ou pelo “PAEFI – Serviço de proteção especializado a famílias e indivíduos” (nível de proteção de média complexidade) e que o monitoramento do atendimento será feito pelo Conselho Tutelar.

2.1. Não havendo os serviços, incumbe à Secretaria de assistência social provê-lo supletivamente, devendo-se representar ao Ministério Público, com cópia dos autos, para a tomada de providências cabíveis para a tutela de direito coletivo e encaminhar a família à defensoria ou à assistência judiciária (OAB) para demanda de atendimento individual.

2.2. Se o caso demandar cuidado, provisoriamente pode-se avaliar se não é recomendável a continuidade do suporte prestado pela equipe interprofissional da Vara, sem base legal;

3. Recomenda-se, nas hipóteses 1 e 2 supra, a elaboração do “plano de intervenção” pela equipe técnica da Vara, a ser instruído com cópias das principais peças dos autos, para melhor orientação do atendimento pelo órgão do Executivo e para o monitoramento do Conselho Tutelar, onde constarão: a identificação da criança ou adolescente (toda a prole) e da família; histórico do caso; diagnóstico; providências tomadas; encaminhamentos necessários; e eventuais sugestões.

Situação 2 – guarda

1. Os desvios do passado. Via-se no passado alguns procedimentos de pedido de providência relacionados à concessão de guarda, formulados diretamente em cartório ou junto às equipes, com a concessão de termos de guarda provisórios sucessivos, alterando os responsáveis sem que a concordância dos genitores fosse tomada. Deve-se, doravante, distinguir duas situações.

2. Procedimentos de jurisdição voluntária. Havendo necessidade de concessão da guarda a terceiros, ela pode ser processada por meio de requerimento direto das partes, em cartório ou junto à equipe, desde que estejam presentes todos os futuros responsáveis, os pais e/ou atual responsável formal, e as crianças e adolescentes. Uma análise prévia pela equipe deve ser realizada para avaliar se não há violação de direito da criança e adolescente. A criança ou adolescente deve ser necessariamente ouvida pelo magistrado, nos termos do art. 28 do ECA, porque se trata de colocação em família substituta. Os novos responsáveis e os genitores também devem ser ouvidos na mesma oportunidade em audiência, avaliando-se como serão regulamentadas as visitas e se serão devidos alimentos. A presença do MP é obrigatória e da Defensoria (ou advogado plantonista) é necessária (é recomendada – por força do art. 166, dispensada a figura do Advogado, cuja presença, logo, não é obrigatória). *O processo é registrado e autuado como guarda consensual, nos termos do art. 166 do ECA.* Modificações posteriores só poderão ser feitas mediante avaliação pela equipe interprofissional, inclusive quanto ao impacto para a criança e adolescente desta mudança contínua de responsável. A presença e participação dos genitores (porque não perderam o poder familiar), dos antigos e novos responsáveis, além das crianças e adolescentes é fundamental, sendo necessária nova inquirição em audiência.

Procedimentos de jurisdição contenciosa. Se um dos genitores não está presente ou tem endereço desconhecido ou não está de acordo com a colocação em família substituta, o procedimento é necessariamente de natureza contenciosa e deve ser iniciado por petição inicial formulada por advogado ou defensor público. Portanto, as partes devem ser encaminhadas à

defensoria ou OAB, se o caso. Todos os pais assim como o responsável anterior que detivesse termo de guarda devem ser citados, ainda que por edital, expedindo-se ofícios para sua localização. A criança e adolescente deve ser necessariamente ouvido pelo magistrado, nos termos do art. 28 do ECA, recomendando-se que na mesma oportunidade sejam ouvidos os pais e responsáveis para definição do regime de visitas e alimentos. *O processo é registrado e autuado como guarda contenciosa.*

Na hipótese de desligamento institucional para a família extensa, que implica em afastamento do convívio familiar natural, se não ajuizada ação de guarda pelo interessado, esta pode ser proposta subsidiariamente pelo Ministério Público, com a legitimidade extraordinária dada pelo art. 201, inc. III, do ECA, máxime nos casos em que a família extensa aceita receber a criança ou adolescente, porém não tomou a iniciativa para tanto.

No entanto, se a família extensa se mobilizou para receber a criança ou adolescente, e havendo especial dificuldade para o pronto ajuizamento da ação, pode-se conceder a guarda provisória, no momento do desligamento institucional, com esteio no poder geral de cautela do Juiz, advertindo-se para o ajuizamento da ação de guarda, em trinta dias, se houver oposição dos genitores.

Situação 3 – Entrega de filho pelas mães em maternidades

1. O art. 13, parágrafo único, do ECA determina que “as gestantes ou mães que manifestem interesse em entregar seus filhos para adoção serão obrigatoriamente encaminhadas à Justiça da Infância e da Juventude”. O intuito da lei é fazer cumprir o disposto no art. 166 do ECA, de registro da concordância em colocação em família substituta e evitar o tráfico de crianças. O feito é registrado pela classe “outros feitos não especificados” como “concordância de colocação em família substituta”.

2. Todavia, considerando que a mesma lei determina que a falta ou carência de recursos não deve ser motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar (art. 23 do ECA), as gestantes ou mães devem ser atendidas pela equipe interprofissional da vara. Se a equipe perceber que a entrega é decorrente de pobreza ou isolamento social e que a gestante ou não tem segurança quanto à manifestação de sua vontade, encaminhá-la ao CRAS, especialmente o PAIF- programa de atenção integral à família, visando não apenas sua inclusão em programas de transferência de renda, como o fortalecimento de seus laços familiares, evitando-se, assim, a ruptura dos laços da criança com a família natural ou extensa.

3. Confirmada a concordância de colocação em família substituta, a genitora deve ser formalmente ouvida pelo magistrado, assistida por defensor se o desejar, e homologada sua concordância. Se outros parentes tiverem condições de assumir a guarda, deve ser regulamentada a visita. Se ninguém tiver interesse, recomenda-se o registro por termo em audiência, colhendo a concordância da genitora para colocação da criança em família substituta, constando do termo as consequências de tal concordância.

4. Neste caso, devem ser consultadas as pessoas cadastradas para adoção e, havendo interesse, a criança pode ser confiada, mediante termo de guarda provisório, em autos apartados ao de cadastro, a referido(s) pretendente(s).

Situação 4 – procura de parentes

1. Vários procedimentos verificatórios de acompanhamento de famílias disfuncionais ocupam-se da localização de parentes que poderiam dar suporte aos genitores.

2. Como visto, esta é tarefa basicamente do PAIF e do PAEFI, ligados respectivamente à proteção básica e de média complexidade da Assistência Social, cujo objetivo é de fortalecimento dos laços familiares, não necessitando, portanto, de concurso da justiça.

3. Todavia, situações há em que não existe qualquer referência do endereço desses parentes ou mesmo de outras pessoas significativas da rede social de apoio, necessitando concurso de outros órgãos para sua localização. Não houve, contudo, regulamentação legal do art. 87, inc. IV, do ECA, de modo que a Justiça vem realizando igualmente esta tarefa, inclusive porque há dados sigilosos e cuja pesquisa demanda autorização judicial.

4. Nestes casos é possível instaurar-se pedido de providência exclusivamente para essa procura, devidamente fundamentada pela Assistência Social. Após manifestação do MP, há autorização judicial para a busca e, com a resposta, é comunicada à assistência social para o fortalecimento de vínculos.

5. Eventual colocação em família substituta, todavia, há de seguir os ritos acima discriminados.

Situação 5 – solicitação de providências para atendimento de criança e adolescente por programa ou serviço estatal

1. Em caso de dificuldade de acesso por parte de crianças e adolescentes a serviços ou programas de atendimento, a sua requisição é incumbência do Conselho Tutelar, nos termos do art. 136, inc. III, „a“, do ECA.

2. Se não houver atendimento da requisição, os interessados devem ser encaminhados à Defensoria ou à Assistência Judiciária da OAB para ajuizamento de ação para garantia do direito individual.

3. Em caso de falta, inadequação ou insuficiência do serviço, o Conselho Tutelar deve tomar três providências: representar ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente para definição diretrizes de atendimento, nos termos do art. 88, inc. II, do ECA; assessorar o Poder Executivo na elaboração da lei orçamentária para adequação da falta (art. 136, inc. IX, do ECA) e representar ao Ministério Público ou à Defensoria Pública para a tutela de direitos coletivos ou difusos.

4. Não é o caso, portanto, de instaurar pedido de providências. Recomenda-se o arquivamento dos pedidos de providências existentes a respeito, encaminhando-se cópias ao Ministério Público e ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, conforme item 3 supra.

Situação 6 - registro de crianças recém-nascidas, quando desaparecidos os genitores;

1. Crianças e adolescentes abandonados ou bem ficarão sob a guarda de parentes e então o registro poderá ser requerido no bojo da ação de guarda ou serão acolhidos, e o registro poderá ser determinado como decorrência de um pedido na ação ajuizada pelo Ministério Público. Caso seja necessário o acolhimento institucional, a abertura do assento também poderá ser determinado nos referidos autos. Não é, portanto, necessária a instauração do pedido de providências. São estas as diretrizes propostas pelo Grupo de Trabalho composto pelos subscritores. Pelo exposto, propomos, s. m. j., a publicação do presente parecer no Diário Oficial do Estado, para conhecimento dos Magistrados; o encaminhamento deste parecer a todos os magistrados por correio eletrônico; sua inclusão no site da Coordenadoria e a realização em parceria com a Escola Paulista da Magistratura ou na APAMAGIS de atividade de orientação e espaço de interação com os magistrados pela sua rede. Sugerimos, também, o encaminhamento destas diretrizes ao Centro de Apoio Operacional Cível do Ministério Público do Estado de São Paulo e ao Núcleo da Infância e da Juventude da Defensoria Pública do Estado.

SUB CENSURA.

São Paulo, 18 de agosto de 2010.

Eduardo Rezende Melo
Juiz da Coordenadoria da Infância e da Juventude

Luiz Carlos Ditommaso
Juiz da Coordenadoria da Infância e da Juventude

Richard Paulo Pae Kim
Juiz da Coordenadoria da Infância e da Juventude

DECISÃO: Aprovo o parecer em seus termos. Publique-se no Diário Oficial. São Paulo, 18 de agosto de 2010.

(a) Desembargador ANTONIO CARLOS MALHEIROS, COORDENADOR DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO