

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO**  
**DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO**

**UZIEL FERREIRA ARAGÃO**

**CONSELHO TUTELAR: DESAFIOS E INTERFACE COM O SISTEMA DE  
GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

**RECIFE**  
**2013**

**UZIEL FERREIRA ARAGÃO**

**CONSELHO TUTELAR: DESAFIOS E INTERFACE COM O SISTEMA DE  
GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Ficha Catalográfica

**Trabalho de Conclusão de Curso de pós-graduação apresentado ao Departamento de Educação da Universidade Federal Rural de Pernambuco, como requisito parcial, para obtenção do título de especialista em Direito da Criança e do Adolescente.**

**Orientadora: Professora Mestra Verônica Cecília Alves da Silva Mafra**

CDD 348.0135

**RECIFE  
2013**

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO**  
**DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO**

**UZIEL FERREIRA ARAGÃO**

**CONSELHO TUTELAR: DESAFIOS E INTERFACE COM O SISTEMA DE  
GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

NOTA

---

Professor(a) Orientador(a) Mestra Verônica Cecília Alves da Silva Mafra

Monografia aprovada no dia \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, no Departamento de Educação da  
Universidade Federal Rural de Pernambuco.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Pai Eterno e Senhor da minha vida por ter me dado forças para lutar e vencer os obstáculos da vida.

A minha amada esposa Débora Quetti Marques de Souza e ao meu amado filho Guilherme Souza Aragão que sempre me incentivaram a estudar permanecendo ao meu lado nas angústias, alegrias, fracassos e vitórias. Obrigado por existirem em minha vida.

Aos meus amigos, colegas e familiares, especialmente: Cristiane da Silva Souza, Gilson José Julião e Gilvanilson Ferreira. Obrigado por se fazerem presentes e indispensáveis quando eu tanto precisei.

A minha orientadora, a mestre Verônica Cecília Alves da Silva Mafra que da forma mais árdua conseguiu me ajudar a iniciar e terminar esse trabalho, que com certeza leva a sua marca de empenho e disponibilidade.

Aos ilustríssimos Conselheiros Tutelares, que participaram gentilmente da nossa pesquisa. Demonstrando a sua luta e a nobreza de sua causa. Sem eles, esse trabalho não seria possível.

A todos os doutores, mestres e funcionários do Departamento de Educação da Universidade Federal Rural de Pernambuco, notadamente a Dra. Valéria Severina Gomes que, tanto contribuiu para o crescimento da educação.

Ao Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA-PE, ao Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Santa Cruz do Capibaribe-PE e aos integrantes da Escola de Conselhos de Pernambuco, especialmente ao Doutorando Humberto Miranda que, tanto contribuiu para a efetivação dos Direitos da Criança e do Adolescente.



## RESUMO

Os avanços e as conquistas relativas aos Direitos da Criança e do Adolescente estão reconhecidos na Constituição Federal de 1988 e na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito da Criança. No Brasil, estão consubstanciados na Lei 8.069/90, o Estatuto da Criança e do Adolescente. Ele traduz na prática o compromisso do País com a Convenção. É apresentado, em essência, como a doutrina da proteção integral da criança e do adolescente, possui fundamento de validade jurídica no art. 227 da Constituição Federal de 1988, reconhecendo e garantindo os direitos fundamentais comuns e especiais da criança e do adolescente, um verdadeiro sistema jurídico-político-institucional de garantias dos direitos da infância e da adolescência. Dentro desta pedra angular legislativa, o Sistema de Garantia de Direitos não vem funcionando de forma satisfatória, a relação interinstitucional denota anomalias sistêmicas que acaba tornando o Conselho Tutelar um órgão sem expressão política participativa e sem realmente desempenhar o seu brilhante trabalho na defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. A pesquisa realizada em duas cidades integrantes do Agreste Setentrional de Pernambuco identificou algumas das dificuldades encontradas para consolidação do Estatuto da Criança e do adolescente, percebemos, através dos resultados da pesquisa, que é necessário desenvolver um programa de reordenamento do institucional entre várias entidades envolvidas no Sistema de Garantias de Direitos, aperfeiçoar e, em alguns casos, estabelecer um relacionamento harmonioso entre os órgãos envolvidos no Sistema, desenvolver um amplo programa de reflexão crítica, estratégica sobre a missão de cada órgão ou segmento deste Sistema. Ampliar o programa de capacitação técnica para orientar a ação prática dos Conselhos Tutelares, Conselhos de Direitos e demais órgãos. Em suma, este trabalho detectou que não são necessários grandes investimentos financeiros para o desenvolvimento da proteção integral as nossas crianças e adolescentes, nem tampouco é necessária a elaboração de uma nova legislação para que nossas crianças e adolescentes possam usufruir dos direitos garantidos na Convenção Internacional, na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

**Palavras – Chave:** Direito da Criança e do Adolescente; Sistema de Garantia de Direitos; Conselho Tutelar.

## RESUMEN

Los avances y logros de los Derechos del Niño y del Adolescente, se reconocen en la Constitución de 1988 y la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño. En Brasil, se reconocen en la Ley 8.069/90, el Estatuto de la Niñez y la Adolescencia. Se traduce en la práctica el compromiso del país con la Convención. Al parecer, en esencia, como la doctrina de la protección integral de la niñez y la adolescencia, tiene validez legal de súplica en el art. 227 de la Constitución Federal de 1988, que reconoce y garantiza los derechos fundamentales de los niños comunes y especiales y los adolescentes, un sistema legal real, las garantías políticas e institucionales de los derechos de los niños y adolescentes. Dentro de este pilar legislativo, el sistema de garantía de los derechos no está funcionando satisfactoriamente, el interinstitucional relación denota anomalías sistémicas que en última instancia hace que el Consejo de Guardianes sin cuerpo y la expresión política participativa sin llegar a tocar su brillante trabajo en la defensa de los derechos de los Niños y Adolescentes. Una encuesta realizada en dos miembros ciudades del Yermo del Norte de Pernambuco identificado algunas de las dificultades para la consolidación del Estatuto de la Niñez y la Adolescencia, realizado a través de los resultados de búsqueda, es necesario desarrollar un programa de reorganización de la relación institucional entre las distintas entidades que participan en Garantías sistema de derechos, mejorar y, en algunos casos, establecer una relación armoniosa entre los organismos que participan en el sistema, desarrollar un programa integral de la reflexión crítica sobre la misión estratégica de cada organismo o segmento de este sistema. Ampliar el programa de capacitación técnica para guiar la acción práctica de los consejos tutelares, Juntas de Derechos y otros órganos. En resumen, este estudio encontró que hay grandes inversiones financieras necesarias para el desarrollo de la plena protección de nuestros niños y adolescentes, ni es necesario preparar una nueva legislación para nuestros niños y adolescentes tienen los derechos garantizados en la Convención, en la Constitución Federal y el Estatuto del Niño y del Adolescente.

**Palabras clave:** Derecho de los Niños, Niñas y Adolescentes, Derechos Sistema de Garantía, Guardián del Consejo.

## SUMÁRIO

### RESUMO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>07</b>
------------------------	-----------

### **CAPÍTULO I - CRIANÇAS E ADOLESCENTES: CONSTRUÇÃO E EVOLUÇÃO**

<b>DOS SEUS DIREITOS.....</b>	<b>09</b>
-------------------------------	-----------

1.1 - Breve histórico sobre a evolução dos Direitos Humanos.....	09
--	----

1.2 - Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.....	11
---	----

1.3 - Código de Menores.....	13
------------------------------	----

1.4 - O Estatuto da Criança e do Adolescente.....	15
---	----

<b>CAPÍTULO II - DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....</b>	<b>18</b>
--	-----------

2.1 - Conselhos Tutelares .....	18
---------------------------------	----

2.2 - Conceito sobre ética e moral .....	20
--	----

2.2.1 - Ética no desempenho das atribuições dos Conselheiros Tutelares.....	21
---	----

<b>CAPÍTULO III - MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE IMPLEMENTAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES .....</b>	<b>24</b>
--	-----------

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>35</b>
----------------------------------	-----------

<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>38</b>
-------------------------	-----------

<b>APÊNDICES.....</b>	<b>41</b>
-----------------------	-----------

## INTRODUÇÃO

O Sistema de Garantia de Direitos, nos últimos anos, tem sido alvo de debate das mais diversas esferas da sociedade. No Brasil, a lei federal nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) que regulamenta o art. 227 da Constituição Federal de 1988, consagra normas programáticas, reconhecendo e garantindo, em sede constitucional, os direitos fundamentais comuns e especiais da criança e do adolescente. Diante dessa lei, a sociedade brasileira não ficou indiferente. Diariamente ouvem-se comentários de todo tipo de atores sociais: pais e mães, professores, jornalistas, juízes e outros. Como não podia deixar de ser, uns contra e outros a favor. Uns baseados em vivências próprias, outros em ouvir dizer. Uns fazendo opinião, outros repetindo opiniões. Todos construindo discursos justificadores de suas opiniões e de suas práticas.

Uma das funções do Sistema de Garantia de Direitos é formular políticas públicas de atendimento que priorizem ou garantam o direito aos serviços públicos básicos ao conjunto da população e de modo prioritário às crianças e aos adolescentes, cumprindo o preceito constitucional exemplificado no Artigo 194 da Constituição Federal, e no Artigo 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A promoção da política de atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente é fruto de uma longa caminhada da sociedade civil organizada que, no processo de redemocratização do Estado, foi marcada por alguns avanços na consolidação da democracia e da valorização dos Direitos Humanos.

O trabalho monográfico em foco teve como objetivo mostrar os avanços e as conquistas relativas aos Direitos da Criança e do Adolescente, consubstanciadas na Lei 8.069/90, o Estatuto da Criança e do Adolescente, e, conseqüentemente identificar como estão estruturados tanto em termos físicos quanto humanos dois Conselhos Tutelares do Agreste Setentrional do estado de Pernambuco, este trabalho também procura identificar o perfil destes Conselheiros assim como a interface com os demais integrantes do Sistema de Garantia de Direitos.

É neste direcionamento que apresentamos este trabalho. O tema é de fundamental importância, pois envolve o resgate de valores da criança e do adolescente como seres humanos, sujeitos de direitos e portadores de vida que devem receber total dedicação.

Assim, este trabalho se estrutura em três capítulos. No primeiro capítulo, realizamos um breve estudo sobre a evolução dos Direitos Humanos e a sua importância para a garantia

dos Direitos da Criança e do Adolescente assim como as bases legais que regem o Estatuto da Criança e do Adolescente.

No segundo capítulo, procuramos explicar sobre o Conselho Tutelar e sua importância dentro do Sistema de Garantia de Direitos. A ética no desempenho das atribuições do Conselho Tutelar também foi abordada. Nosso referencial baseado no Estatuto da Criança e do Adolescente e nas demais legislações que compõem esse universo de defesa dos Direitos da Criança e Adolescente, ajuda a explicar o quanto é relevante a função desempenhada pelos Conselheiros Tutelares na política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e na defesa desses direitos quando ameaçados e violados.

No terceiro capítulo, fazemos uma análise interpretativa dos resultados de uma pesquisa realizada nos Conselhos Tutelares de duas cidades integrantes do Pólo de Confecções do Agreste Setentrional de Pernambuco que contribuiu de forma significativa para discussão e implementação do Sistema de Garantia de Direitos que é o foco primordial deste trabalho acadêmico.

E finalmente, explicitamos as considerações finais, respaldadas pelos estudos teóricos, procurando na medida do possível fazer uma ponte com os dados obtidos através da pesquisa.

## CAPÍTULO I

### CRIANÇAS E ADOLESCENTES: CONSTRUÇÃO E EVOLUÇÃO DOS SEUS DIREITOS

#### 1.1 - Breve histórico sobre a evolução dos Direitos Humanos

Da filosofia de Locke vem o conceito de Estado-de-Direito<sup>1</sup>, seria um Estado no qual os órgãos supremos de poder submetem-se às mesmas normas que são impostas aos cidadãos. Ninguém escaparia à lei; a lei valeria para todos, indistintamente. Um grande avanço foi conquistado com o inglês John Locke quando afirmou em sua obra Segundo Tratado sobre o Governo Civil, que os poderes do soberano eram limitados, e que os cidadãos tinham direito subjetivo de reagir contra os abusos e a tirania. Esse direito subjetivo não vinha unicamente da natureza, mas deveria estar contido no próprio direito positivo, ou seja, através de leis feitas pelo homem e postas pelo Estado<sup>2</sup>, as quais impõem regras que devem ser coercitivamente seguidas. A lei deveria, assim, conter limitações aos poderes do soberano, daí, a diferença entre Estado-de-Direito e o chamado Estado Autocrático, onde o soberano não se submete a nenhuma norma, senão à sua própria vontade. A frase do Rei Luís XIV, da França, é reveladora: “L’etat cest moi” – O Estado sou eu.

José Joaquim Gomes Canotilho (1991) identifica o Estado de Direito como sendo uma forma de organização político-estadual em que toda a atividade é determinada e limitada pelo Direito, entende o referido autor que "o princípio básico do Estado de Direito é o da eliminação do arbítrio no exercício dos poderes públicos com a conseqüente garantia de direitos dos indivíduos perante esses poderes"<sup>3</sup>.

Portanto, verifica-se, num primeiro momento, que o Estado de Direito seria aquele que, por meio da limitação de toda atividade pública pelo Direito, busca eliminar o arbítrio encontrado no desempenho das funções estatais, visando à garantia das prerrogativas fundamentais dos administrados perante o governo.

É oportuno salientar, que esta limitação de toda atividade pública pelo Direito, esta fundamentada no princípio da legalidade que representa a confiança na lei como

<sup>1</sup> MELLO, Leonel Itaussu Almeida: *John Locke e o Individualismo Liberal*. In: WEFORT, Francisco C. (org.): *Os Clássicos da Política*. V. 1, São Paulo: Ática, 2000, p.514.

<sup>2</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo: *Direito Civil: parte geral*. 3. Ed., São Paulo: Atlas, 2004, p.60.

<sup>3</sup> CANOTILHO, J.J.Gomes. *Direito Constitucional*. 5 ed. Coimbra: Almedina, 1991, p.798.

instrumento de limitação do poder e garantia de liberdade individual, CAVALCANTI (1978) aponta as seguintes funções do princípio da legalidade: “função de proteção, correspondente à garantia jurídica nas relações sociais; função de boa administração, equivalente à técnica, único meio de não instalar a anarquia no Estado; e função ideológica”; O princípio da legalidade, corolário do Estado Democrático de Direito surgiu também em momento histórico determinado, em que vigiam as máximas “*L’etat cest moi*” e “*The King cannot do wrong*”; ou seja, no momento pré-Revoluções, quando não existia qualquer espécie de parâmetro e controle da atividade estatal. Daí a origem do princípio da legalidade, visando alterar radicalmente essa “espécie estatal”<sup>4</sup>.

O século XVIII é um dos momentos da história em que os direitos humanos mais se desenvolveram, através de dois grandes acontecimentos: a Independência dos Estados Unidos da América, em 1776, e a Revolução Francesa, de 1789. De ambos os movimentos resultariam declarações de direitos: o *Bill of Rights* norte-americano e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que acompanhou a Constituição Francesa. Os dois movimentos pretendiam pôr fim à dominação dos reis sobre o povo dos dois países, e proclamavam que os cidadãos possuíam direitos fundamentais, que não poderiam ser violados. Seriam direitos naturais, já nascidos com cada ser humano, e que a lei necessariamente deveria acolher<sup>5</sup>.

Com a Constituição francesa e norte-americana, surgiu o Estado Liberal de Direito. Nesta fase, o Poder Público tratava apenas de proteger os direitos fundamentais, ao Estado cabia apenas dar segurança às pessoas, deixando que o “mercado” solucionasse os demais problemas. Acontece que, com a Revolução Industrial iniciada em meados do século XVIII, na Inglaterra, e conseqüentemente os efeitos desta Revolução proporcionaram uma grande concentração de capital e a formação de exércitos de miseráveis explorados pelo capitalismo. Reagindo à exploração e as condições subumanas de trabalho surgiu o sindicalismo, movimento que organizava operários para protestar e exigir melhores condições de trabalho. À custa de muitas greves, algumas delas bastante violentas, o sindicalismo conquistou importantes direitos para os trabalhadores<sup>6</sup>.

Abalado pelas forças sindicais e temendo que o socialismo contaminasse as massas operárias, o Estado liberal passou a assumir funções assistenciais, cuidando dos

---

<sup>4</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *A cidadania multidimensional na era dos direitos*. In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. Pág. 52.

<sup>5</sup> SILVA, José Afonso da: *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 1992, pág. 156 a 158.

<sup>6</sup> GOMES, Angela de Castro. *Ministério do Trabalho: uma história vivida e contada*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2007.



desamparados, protegendo os trabalhadores, fornecendo benefícios transformando-se em Estado Social. Desta forma, houve uma unificação das categorias de direitos abarcadas por quase todas as Constituições modernas: os direitos consagrados pelas revoluções liberais do século XVIII, direitos individuais, da primeira geração, e os direitos arrancados pelos movimentos sindicais e pelo socialismo, no século XIX e início do século XX, direitos sociais, da segunda geração<sup>7</sup>.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, publicada pelas Nações Unidas, em 1948, é baseada nas duas categorias de direitos humanos acima citados, e é o mais importante documento de proteção dos direitos da pessoa humana, a nível internacional, pois todos os países que formam a Organização das Nações Unidas comprometeram-se em respeitá-lo.

## 1.2 - Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança

Em 1959, as crianças e os adolescentes tiveram seus direitos reconhecidos pelas Nações Unidas na edição da Declaração Universal dos Direitos da Criança, mas, somente em 1989, comemorando-se trinta anos da primeira Declaração, os países que formam a Organização das Nações Unidas subscreveram a Convenção sobre o Direito da Criança, aprovada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 20.11.89 e pelo Congresso Nacional brasileiro em 14.09.90, através do Decreto Legislativo 28. A ratificação ocorreu com a publicação do Decreto 99.710, de 21.11.90, através do qual o Presidente da República promulgou a Convenção, transformando-a em lei interna.

A Convenção das Nações Unidas nos convida a assegurar duas das maiores prerrogativas que a Sociedade e o Estado devem conferir à criança e ao adolescente, para operacionalizar a garantia dos seus direitos, em geral: **a proteção integral e a participação real**.<sup>8</sup> As crianças e os adolescentes têm direitos subjetivos e exigíveis, à liberdade, à dignidade, à integridade física, psíquica e moral, à educação, à saúde, à proteção no trabalho, à assistência social, à cultura, ao lazer, ao desporto, à habitação, a um meio ambiente de qualidade e outros direitos individuais indisponíveis, sociais, difusos e coletivos. E

<sup>7</sup> PORTO, Paulo César Maia. **Evolução dos direitos humanos**. In: Sistema de Garantias de Direitos. CENDHEC Recife: CENDHEC, 1999, p.17.

<sup>8</sup> CARVALHO, Leiliane Moraes de. **A Convenção das Nações Unidas nos convida a assegurar duas das maiores prerrogativas**. [http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/740/1/2007\\_LeilianeMoraesdeCarvalho.pdf](http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/740/1/2007_LeilianeMoraesdeCarvalho.pdf). Acesso em 10 de outubro de 2012.



consequentemente se postam, como credores desses direitos, diante do Estado e da Sociedade, devedores que são, estes últimos.

Em seu preâmbulo e em muitos dos seus artigos, a Convenção define os direitos da criança realmente num sentido próximo da Declaração dos Direitos da Criança, da ONU, em 1959, na qual buscava fortalecer a proteção especial contra quaisquer formas de negligência, crueldade e exploração, não sendo jamais a criança ou adolescente objeto de tráfico, sob qualquer forma, garantindo cuidados especiais antes e depois de seu nascimento. Todavia, em outros pontos a Convenção avança e acresce, a esse direito à proteção especial, outros tipos de direitos que só podem ser exercidos pelos próprios beneficiários: o direito à liberdade de opinião (art. 12), à liberdade de expressão (art.13), à liberdade de pensamento, de consciência e de religião (art.14), à liberdade de associação (art.15). Direitos que pressupõem certo grau de participação protagônica da criança e do adolescente, de capacidade e de responsabilidade<sup>9</sup>.

A convenção segundo Wanderlindo Nogueira Neto (2004) teve a prerrogativa de transformar em indisponíveis e exigíveis os direitos de todas as crianças e de todos os adolescentes, colocando-os como prioridade, na ordem do dia da agenda política mundial e particularmente de cada país que a ratificou. O mais importante dessa Convenção não foi a criação de “novos direitos” da criança e do adolescente, propriamente, mas a tônica que coloca na necessidade da efetivação da norma, da implantação e implementação (operacionalização) de um Sistema de Garantia de Direitos e mecanismos de promoção, defesa dos direitos e de controle social. Ela deve ser entendida como um apelo, uma incitação para que a sociedade e os Estados signatários assegurem com efetividade esses direitos, prioritariamente. De outra parte, um verdadeiro compromisso que assumem esses Estados no sentido do cumprimento do seu dever de responsabilidade, seu dever de proteger integralmente suas crianças e adolescentes; garantido-lhes a sobrevivência, o desenvolvimento e proteção especial. Mas sem que, com isso, se prescindia da participação real desses atores, a lhes garantir autonomia<sup>10</sup>.

A Convenção foi o principal instrumento jurídico e político institucional de abrandamento do poder parental e estatal, nas suas relações autoritárias com a infância e

---

<sup>9</sup> A Convenção sobre os direitos da criança é também conhecida como Convenção de Nova Iorque de 1989, sendo recepcionada pelo ordenamento jurídico do Brasil através do Decreto Legislativo de nº 28, de 14 de setembro de 1990, em vigor desde a data de sua publicação em 18 de setembro de 1990.

<sup>10</sup> NOGUEIRA NETO, Wanderlindo. **Instrumentos e mecanismos de promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente, enquanto direitos humanos de geração.** (versão integral / cópia eletrônica 2004)<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.redlamyc.info>.

adolescência, serviu como instrumento estratégico de mobilização da sociedade e de construção de uma nova cultura institucional, porém, a efetividade da Convenção das Nações Unidas sobre Direito da Criança depende do grau de legitimidade e compromisso que seus signatários assumiram.

### 1.3 - Código de Menores

Não obstante os avanços científicos não só na área jurídica, mas médica, psicológica, sociológica e pedagógica que já se faziam presentes, no final da década de setenta, o regime militar produziu uma lei que ignorava todas as conquistas mundiais dos Direitos da Criança e do Adolescente, escolhendo por centralizar, na figura do juiz de menores<sup>11</sup>, o destino judicial e também assistencial das crianças e adolescentes.

O juiz de menores, nos dois códigos que antecederam o Estatuto, Código de 1927 e Código de 1979, era uma figura anômala dentro da estrutura do Estado, pois o juiz não apenas julgava, como membro do Poder Judiciário, ao qual pertencia, mas detinha atribuições de vigilância, proteção e regulação da vida das crianças e adolescentes, podendo nomear voluntários para subsidiá-lo, os famosos comissários de menores<sup>12</sup>, aos quais delegava amplos poderes, e, além disto, estabelecia normas de caráter geral, que rematavam a legislação.

Estavam concentradas nas mãos do juiz de menores três funções pertencentes aos três Poderes do Estado<sup>13</sup>: a assistência e vigilância, própria do Executivo; a elaboração de normas jurídicas, típica do Legislativo; e a aplicação da norma aos processos, privativa do Judiciário. Ao fortalecer a figura do juiz de menores o Poder Público absteve-se de seus deveres em cuidar das crianças e adolescentes, algo que era tido, como oneroso, complexo e de nenhuma importância eleitoral.

É importante ressaltar que não era toda criança ou adolescente que estava sob o escudo do juiz de menores. O Código de Menores de 1979 em seu artigo 1º deixava bem

---

<sup>11</sup> Figura central no Código de Menores: não só julgava, isto é, aplicava a lei, como órgão do Poder Judiciário, ao qual pertencia, mas detinha poderes de vigilância, proteção e regulação da vida dos "menores", e baixar normas de caráter geral, que complementavam a legislação.

<sup>12</sup> Civis que auxiliavam o Juiz de Menor no desempenho de suas funções, recebendo para isso amplos poderes, além de uma carteira de identificação que lhes conferia um status oficial.

<sup>13</sup> Fonte: Prefácio do livro *As Leis de Menores no Brasil*, do autor Lemos Brito, publicado em 1929.

evidente que apenas as medidas de caráter preventivo eram aplicadas *erga omnes*<sup>14</sup>, ou seja, o Código de Menores tinha uma preferência: a criança ou adolescente que se encontrasse em situação irregular: “Termo encontrado para as situações que fugiam ao padrão normal da Sociedade saudável em que se pensava viver. Estavam em situação irregular os abandonados, vítimas de maus-tratos, miseráveis e, como não podia deixar de ser, os infratores” (PORTO apud NETO, 1999). No todo, eram dez situações que estavam descritas no artigo 2º que enquadrariam a criança ou adolescente, validando a autoridade judiciária a aplicar em defesa destes os princípios do Código.

Merece destaque, em matéria de iniquidade a apuração da autoria de infração penal<sup>15</sup>, o termo “infração” é genérico, abrangendo os “crimes”, os “delitos” e as “contravenções” e se dava com base nos artigos 99 e os seguintes do Código de Menores. O método não era contraditório o juiz dirigia a apuração, somente fiscalizado pelo Ministério Público, na condição de curador<sup>16</sup> facultando-se aos pais ou responsável pelo “menor” ingerir-se no processo através de defensor, para assim, ser instaurado o contraditório<sup>17</sup>.

As sentenças judiciais nada mais eram do que claras punições, pois as medidas alternativas ao internamento (semiliberdade e a liberdade vigiada) na prática não acontecia, e o internamento, a exemplo de hoje, é igual a prisão, além de sua aplicação ser possível não somente aos infratores, como aos adolescentes e crianças abandonadas (Art. 41), sendo misturados num único estabelecimento sem qualquer tipo de assistência, sendo raras a escolarização e a profissionalização.

Ao conferir a uma única autoridade, o juiz de menores, poderes em exagerados, que deveriam, segundo a lei, ser utilizados no interesse das crianças e adolescentes, quebravam-se inúmeros princípios já consagrados em nossa Constituição, como o direito ao devido processo legal e à ampla defesa<sup>18</sup>.

O poder confiado ao Juiz de Menores lhe permitia ignorar regras e técnicas de funcionamento do direito dando-lhe a competência ilimitada, legitimado na ideologia de que o

---

<sup>14</sup> A expressão *erga omnes*, de origem latina, é utilizada principalmente no âmbito jurídico para indicar que os efeitos de algum ato ou lei atingem todos os membros de uma determinada sociedade ou indivíduos de uma organização. Fonte: Wikipédia.

<sup>15</sup> JESUS, Damásio E. de. **Curso de Direito Penal**, v.1, São Paulo: Saraiva, 1993, p.131-132.

<sup>16</sup> Curador é aquele que, por lei ou decisão judicial, tem a função de cuidar, de zelar, pelos interesses de incapazes.

<sup>17</sup> CERQUEIRA, André Luiz. **Conceitos, marcos legais e a análises do disque denúncia nacional de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes**. [http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/667/4/2007\\_Andre\\_Luiz\\_Cerqueira.pdf](http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/667/4/2007_Andre_Luiz_Cerqueira.pdf).

<sup>18</sup> COSTA, Débora Carolinna Pereira. **Comentários sobre o Código de Menores e o ECA**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 25 maio 2011. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.32240&seo=1>

Juiz tinha conhecimento, honestidade e competência suficientes para decidir sobre a criança ou adolescente marginalizado.

Senão vejamos o que escreveu MÉNDEZ (1980, p.33),

Ainda que os Juizes se portassem com retidão e competência, sempre haveria lugar para o erro, pois este acompanha os seres humanos. Se há possibilidade de falha, deveria haver a possibilidade de conserto, mas o Código imaginava juizes infalíveis, e praticamente impossibilitava a correção de erros cometidos, pois se suprimiam, dos menores, os direitos fundamentais que os cidadãos possuem para lidar com o Judiciário (defesa, recurso etc.).

De acordo com MACIEL (2005, p.181),

A linha de ação do Código de Menores imprimia um conjunto de normas indiscriminadamente aplicáveis a uma diversidade de situações especiais (carência material, abandono, prática de ato infracional) enquadrando as crianças e adolescentes em situação irregular - objeto de tutela e intervenção da Justiça de Menores que os encaminhava para os serviços de ressocialização.

E continua afirmando que:

A Doutrina da Situação Irregular, recepcionada pelo Código de Menores, caracterizava-se pela judicialização do problema, identificando o menor como um ser digno de compaixão ou repressão. Portanto, quanto mais se aplicaria esta doutrina, menor seria a necessidade de políticas sociais básicas: um verdadeiro ilusionismo jurídico (op. cit., p.181).

#### 1.4 – O Estatuto da Criança e do Adolescente

Em submissão à Constituição Federal (Art. 24, XV e 30, II) e como resultado da Doutrina jurídica da Proteção Integral, inaugurada na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito da Criança, o Brasil rompeu definitivamente com os mandamentos positivistas clássicos da minoridade e com a visão estigmatizada de infância<sup>19</sup>, até então admitidos pelo Código de Menores (Lei 6.697/79), quando no dia 13 de julho de 1990 promulgou o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90).

A Lei ora em apreciação é a sinopse do pensamento do legislador constituinte, quando estabeleceu a questão da criança como *absoluta prioridade*; o Estatuto da Criança e do Adolescente é a regulação num sentido amplo, do art. 227 da Carta Magna, que consagra

<sup>19</sup> LEITE, Carla Carvalho. *Da doutrina da situação irregular à doutrina da proteção integral: aspectos históricos e mudanças paradigmáticas*. Juizado da Infância e da Juventude, Porto Alegre, n. 5, p. 9-24, mar. 2005.

normas programáticas<sup>20</sup>, reconhecendo e garantindo, em sede Constitucional, os direitos fundamentais comuns e especiais da criança e do adolescente. O estatuto é o elemento essencial, a base sólida de uma legislação que se propõe, por exemplo, proteger o adolescente nas suas relações trabalhistas, proteger a criança e o adolescente em suas relações familiares e sucessórias, proteger o adolescente em suas relações com o Estado quando da solução do seu conflito com a lei, proteger a criança e o adolescente quando do seu acesso aos serviços e programas da Administração Pública<sup>21</sup>.

Os artigos 3º, 4º e 6º da Lei 8.069/90 reproduzem e aprofundam as normas constitucionais do Art. 227 da Constituição Federal; no texto constitucional está incluído uma declaração de direitos reforçada pelo dever “da família, da sociedade e do Estado”<sup>22</sup> e por uma seqüência de dispositivos sobre políticas, atendimento, proteção especial e regras jurídicas. No artigo terceiro encontra-se à proclamação da abrangência dos direitos fundamentais da pessoa humana para a criança e o adolescente, reafirmando estes direitos e assegurando uma aplicação ajustada à condição de pessoa em desenvolvimento. O artigo quarto estabelece os deveres da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público<sup>23</sup> em assegurar, com prioridade absoluta, a proteção essencial as crianças e adolescentes. O artigo sexto destaca a interpretação da Lei que deverá considerar além dos direitos, deveres individuais e coletivos e dos fins sociais a que ela se destina, as condições jurídicas peculiares da criança e do adolescente em desenvolvimento e a condição política de absoluta prioridade (art. 227, CF/88 e 4º do Estatuto) que fundamentam a Doutrina da Proteção Integral, lobrigando o dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar a concretização dos direitos fundamentais e a responsabilidade de todos de “velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor” (Art. 18 do Estatuto). O cruzamento destes princípios orienta o caminho a ser percorrido pelo intérprete,

---

<sup>20</sup> As normas programáticas são "... aquelas em que o constituinte não regula diretamente os interesses ou direitos nela consagrados, limitando-se a traçar princípios a serem cumpridos pelos Poderes Públicos (Legislativo, Executivo e Judiciário) como programas das respectivas atividades, pretendendo unicamente à consecução dos fins sociais pelo Estado" (Maria Helena Diniz, Dicionário Jurídico, Saraiva, São Paulo, 1998, vol. 3, pág. 371).

<sup>21</sup> COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **O estatuto da criança e do adolescente e a política de atenção à infância e à juventude**. In: Ciclo de Seminários: Discutindo a Assistência Social no Brasil, 1995.

<sup>22</sup> SILVA, Antônio Fernando Amaral & outros. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.37.

<sup>23</sup> Ao mencionar o dever do Poder Público em relação à criança e ao adolescente, o Estatuto quer referir-se ao Estado, por todas as suas expressões.

na busca de uma interpretação constitucional que garanta a cidadania na infância e na juventude<sup>24</sup>.

Por fim, a efetividade dos direitos da criança e do adolescente (Art. 4º) possui como óbice um sistema de serviços sociais, comunitários e pessoais pouco desenvolvido no Brasil. Direitos sociais, como o direito a infância, estão garantidos na Constituição Federal de 1988, mas ainda é negado a milhares de crianças. A garantia destes direitos esta condicionada a um novo desenho institucional, que esteja a exigir dos órgãos (Juizado da Infância e da Juventude, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Judiciária, órgãos integrantes do poder executivo em todos os níveis, Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos), para além da competência jurídica, uma competência política e social com a efetiva participação da população através do sistema de conselhos (direitos e tutelar) vislumbrando a possibilidade de um agir em conjunto, uma ação articulada conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente no seu art. 86: “A política de atendimento dos Direitos da Criança e do adolescente far-se-á de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, sendo esta descentralização político-administrativa a principal regra a ser respeitada no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

---

<sup>24</sup> PORTO, Paulo César Maia. **Os Principais Avanços do ECA, em face da Legislação Anterior Revogada**. Edson Araújo Cabral(org). Cendhec. Recife, 1999. p. 83.



## CAPÍTULO II

### DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

#### 2.1 - Conselhos Tutelares

Neste cenário violento e tumultuado em que vivemos atualmente não paramos para refletir sobre as verdadeiras causas dos maiores e piores problemas enfrentados pelo nosso país, sendo comum adotarmos a cômoda postura de culparmos os governantes e as demais autoridades constituídas, nos colocando na condição de vítimas.<sup>25</sup> E isto acontece não apenas em razão da elementar comprovação de que somos nós, o povo, que alocamos os governantes no poder, mas, sobretudo pela nossa omissão em ocupar os recintos democráticos que nos são reservados pela lei e pela Constituição Federal.

Com efeito, tanto a Constituição Federal quanto o Estatuto da Criança e do Adolescente, em vários de seus dispositivos convidam a sociedade para tomar parte de forma ativa e definitiva, não apenas da discussão, mas também na solução dos problemas sociais, tanto na preparação quanto no comando de determinadas políticas públicas, que não mais fica apenas na responsabilidade do Poder Executivo.

A possibilidade de sermos participantes ou co-autores, por força da lei, na gestão pública, sem dúvida alguma, foi uma das contribuições mais estimulantes que a Carta Magna trouxe ao Brasil<sup>26</sup>. O artigo 204, inciso II e o artigo 227, parágrafo 7º: tratam de ações governamentais na área da assistência social e da proteção integral à infância e a adolescência, sendo imprescindível a contribuição e participação popular de forma direta e em absoluta igualdade de condições com os representantes do Poder Executivo, na formulação das políticas e no controle das ações a nível municipal, estadual e Federal.

Assim sendo, a sociedade tem, nas mãos, o poder de modificar a realidade que a incontenta e a angustia, bastando que para tanto se movimente e, face a face com os representantes do Poder Público local<sup>27</sup>, debata os problemas existentes, proponha saídas e

<sup>25</sup> DIGIÁCOMO, Murillo José, *A sociedade e os Conselhos Populares: um saudável e necessário exercício de cidadania*. <http://www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id119.htm>

<sup>26</sup> CURY, M.; SILVA, A. F. do A. e.; MENDEZ, E. G. *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado. Comentários Jurídicos e Sociais*. Ed. Malheiros.

<sup>27</sup> DIGIÁCOMO, Murillo José, *A sociedade e os Conselhos Populares: um saudável e necessário exercício de cidadania*. Disponível em: [http://www2.mp.pr.gov.br/cpca/telas/ca\\_cd\\_doutrina\\_3.php](http://www2.mp.pr.gov.br/cpca/telas/ca_cd_doutrina_3.php)

exija sua prática, cobrando inclusive que, no caso específico da área da infância e juventude, seja assegurada a prioridade absoluta, que importa, dentre outras, na destinação privilegiada de recursos públicos<sup>28</sup>.

O resultado dos princípios constitucionais da descentralização político administrativa e da participação popular<sup>29</sup>, foi o surgimento dos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, órgãos aparelhados dentro da política de atendimento, de modo deliberativo e controladores das ações em todos os níveis<sup>30</sup>, e o Conselho Tutelar com a imputação de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente definidos no Estatuto<sup>31</sup>. Ambos os órgãos garantem a participação direta da sociedade no sentido de suas ações. É a tão debatida democracia participativa esculpida na Carta Magna de 1988, em que há o estabelecimento de uma nova correlação de forças políticas e sociais, que provocaram um novo jeito de ver, pensar e agir sobre as questões da infância e da juventude.

O Conselho Tutelar também entra aqui, sendo um órgão integralmente composto por pessoas da sociedade, permanente, autônomo e naturalmente coletivo, não-jurisdicional, com a função precípua de defender o cumprimento da Lei nº 8.069/90 que define direitos às crianças e aos adolescentes e afirma deveres à família, à comunidade, à sociedade e ao Poder Público.

O Conselho Tutelar é um órgão perene, uma vez criado, não pode ser extinto; autônomo, para que possa exercer com fidelidade seu encargo social de zelar pelo cumprimento dos direitos definidos no Estatuto, não estando subordinado a vontade de nenhum Gestor Municipal, embora seja um órgão da administração pública municipal, não há nenhum órgão hierarquicamente superior ao Conselho Tutelar. Somente o Judiciário pode rever decisões do Conselho, se as considerar ilegítimas<sup>32</sup>. Na esfera do Poder Público, nenhum outro detém poderes sobre o Conselho Tutelar, agindo livremente, conforme seus membros decidirem, os limites são claros, estão nas leis e acima de tudo na ética.

No restante do artigo 131 do Estatuto encontra-se esculpida uma atribuição legal e ética dos Conselheiros Tutelares de serem guardiões encarregados pela sociedade para zelar pelos direitos da criança e do adolescente. Por isto, os Conselheiros Tutelares devem ser

<sup>28</sup> DIGIÁCOMO, José Murillo, *A sociedade e os Conselhos Populares: um saudável e necessário exercício de cidadania*. Disponível em: <http://www.juristas.com.br/revista/coluna.jsp?idColuna=1954>.

<sup>29</sup> Art. 204, I e II, da Constituição Federal.

<sup>30</sup> Art. 88, II, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

<sup>31</sup> Arts. 131 e 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

<sup>32</sup> Art. 137 do Estatuto da Criança e do Adolescente.



“feitos da mesma argila da sociedade”<sup>33</sup>. Ao Conselheiro não basta a legalidade e legitimidade da escolha, é preciso ética no desempenho das suas atribuições.

## 2.2. – Conceito sobre Ética e Moral

A Ética é um daqueles assuntos que todo mundo sabe o que é, carrega consigo vários princípios, porém na hora de conceituá-la, percebe que não é nada fácil, sobretudo, quando usado, por vezes, indistintamente com o termo Moral. Ética, é o termo advindo etimologicamente do grego *Ethos*, que se refere ao modo de ser e ao caráter, ela significava para os gregos antigos a morada do homem, o “conjunto de hábitos e ações que visam o bem comum de determinada comunidade”. Dentre as mais variadas preocupações que motivaram a reflexão dos gregos, é muito provável que a ética tenha sido a primeira, pois é sabido que as elaborações místicas, a poesia, a organização política, as religiões e a tragédia ocupavam-se intensamente com o significado ético da vida humana.<sup>34</sup> De acordo com a tradição ela pode ser percebida como uma meditação científica, filosófica e eventualmente teológica sobre os costumes ou sobre os atos humanos, podendo também ser a própria consumação de um tipo de conduta. Já a moral deriva do latim *mores* “relativo aos costumes” é um conjunto de normas que regulam o comportamento do homem em coletividade, e estas normas são adquiridas pela educação, pela tradição e pelo cotidiano sendo de estilo normativo e mandatário<sup>35</sup>.

A partir do momento em que o homem primitivo decide viver em ajuntamentos nasce a moral, pois todo indivíduo dotado de capacidade mental possui a consciência moral que o leva a distinguir o bem do mal no contexto em que vive<sup>36</sup>. A ética teria surgido com Sócrates “o primeiro nome importante na filosofia ética antiga”, Ela busca e explica as normas morais, pois conduz o homem a atuar não só por tradição, educação ou costume, mas principalmente por persuasão e inteligência<sup>37</sup>.

Não obstante, a ética e a moral terem um fim semelhante: ajudar o homem a construir um bom caráter para ser humanamente honrado; a ética e a moral são muito

<sup>33</sup> SILVA, José Luiz Mônico da. *Estatuto da Criança e do Adolescente – Comentários*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 456.

<sup>34</sup> SILVA, Franklin Leopoldo, *Breve Panorama Histórico da Ética*. São Paulo: 2003.

<sup>35</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. 3. ed. Brasília: UnB, 1992.

<sup>36</sup> FERNANDEZ, Atahualpa, *Liberdade e Autonomia*. <http://br.monografias.com/trabalhos912/liberdade-e-autonomia/liberdade-e-autonomia2.shtml>

<sup>37</sup> DENNIS, Sandro, *Ética e Moral*. <http://circulocubico.wordpress.com/2008/04/04/tica-e-moral/>

distintas. A moral tem um caráter prático imediato, pois a usamos continuamente estando presente na nossa fala e influenciando os nossos juízos e opiniões<sup>38</sup>. A ética, pelo contrário, é uma reflexão filosófica, logo puramente racional, sobre a moral. Assim, procura justificá-la e fundamentá-la, encontrando as regras que, efetivamente, são importantes e podem ser entendidas como uma boa conduta a nível mundial e aplicável a todos os sujeitos, o que faz com que a ética seja de caráter universalista<sup>39</sup>.

### 2.2.1. – Ética no desempenho das atribuições dos Conselheiros Tutelares

Segundo Wanderlindo Nogueira Neto (1999) o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece um verdadeiro sistema jurídico-político-institucional de garantia dos direitos da infância e da adolescência, onde a sua essência reside na solidariedade e responsabilidade da sociedade em geral na proteção integral.

Segundo o pensamento do filósofo grego Aristóteles o homem é um animal político e a solidariedade humana é uma necessidade automática e um dever moral de todos os humanos<sup>40</sup>, querendo dizer com isso, que o ser humano, por sua natureza, não vive sozinho, tendo sempre a necessidade da companhia dos semelhantes. Viver em sociedade não foi uma escolha, mas sim uma exigência da natureza humana, pois o homem é um animal que somente consegue sobreviver e atender suas necessidades materiais, espirituais, intelectuais e afetivas mediante uma troca de bens, serviços e convivência com outras pessoas, onde todos dependem de muitos outros para sobreviver, e não há uma só pessoa que não recebe muito, direta ou indiretamente, das demais. Aqui esta o alicerce da solidariedade e da responsabilidade<sup>41</sup>. Como os pequeninos são ainda mais submissos e vulneráveis a todas as formas de violência, é justo que toda a coletividade seja responsável por eles, sendo um dos sujeitos deste encargo os Conselheiros Tutelares<sup>42</sup>.

Contudo, como cidadãos dotados de direitos e deveres, almejamos uma atuação dos Conselheiros Tutelares eficiente e qualificada. A Constituição Federal de 1988 designa o servidor público como agente permanente, profissionais a serviço da Administração Pública.

<sup>38</sup> SILVANO, Cida, <http://cidasilvano.blogspot.com.br/2010/10/fofosofia-para-os-3-anos-este-trabalho.html/>

<sup>39</sup> VALLS, Álvaro L. M., **O que é Ética**. São Paulo-SP, Editora Brasiliense, 2003.

<sup>40</sup> MENDES, Moacir Pereira, **As relações jurídicas decorrentes do Estatuto da Criança e do Adolescente**. [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6631](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6631).

<sup>41</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu, **Dever de todos**. <http://www.promenino.org.br/Ferramentas/DireitosdasCriancaseAdolescentes/tabid/77/ConteudoId/8b64134b-c666-4b49-aa5b-9fa5559d832b/Default.aspx>

<sup>42</sup> CURY, M.; SILVA, A. F. do A. e.; MENDEZ, E. G. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. Comentários Jurídicos e Sociais. Ed. Malheiros.

Neste aspecto, é imprescindível repensar o papel dos Conselheiros Tutelares que são agentes públicos de caráter temporário que desempenham funções de relevante interesse público.<sup>43</sup> Principalmente no campo da defesa de direitos que requer total atenção e responsabilidade dos que fazem parte do quadro profissional do Conselho Tutelar.

Exercer, na prática cotidiana, um trabalho voltado para o bom andamento das atribuições e ações desenvolvidas nesta instituição, requer que sigamos os princípios da administração pública expostos no Art. 37 da Constituição Federal (BRASIL,1988) que são eles: **Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência**. Dentre eles destacaremos o princípio da **Impessoalidade, Moralidade e Eficiência**. O princípio da impessoalidade exige do servidor público, em quanto tal e em qualquer nível hierárquico, o não agir em nome próprio, mas em nome do poder público a partir do cargo que ocupa na Administração, seja esse cargo eletivo, comissionado ou efetivo. O autor de todos os atos públicos será sempre o Conselho Tutelar e o conselheiro que o executa, o seu agente. Assim, os atos administrativos serão sempre impessoais em duplo sentido: no que age – que é o Conselho Tutelar e não a pessoa do agente; e no objetivo da ação – que é o interesse público e não o interesse das pessoas particulares atingidas pela ação estatal. O princípio da moralidade, contrariamente ao da impessoalidade, que é decorrência da legalidade, é atributo direto do agente público. Para que o Conselho Tutelar aja de acordo com esse princípio, é essencial que os conselheiros apresentem no seu comportamento as virtudes morais socialmente consideradas necessárias pela sociedade, este princípio exige dos conselheiros probidade e honestidade de conduta, não só enquanto conselheiros, mas também enquanto cidadãos. Exige-se também lealdade à instituição que servem e cumprimento das normas e regulamentos, além das deliberações do colegiado, sempre, é claro, que estas não forem ilegais, pois ninguém está obrigado a cumprir uma ordem ilegal, ressaltando também, que ao cidadão comum é permitido fazer tudo aquilo que não estiver proibido em lei<sup>44</sup>, e ao conselheiro só lhe é permitido fazer aquilo que a lei obrigar ou expressamente autorizar (princípio da legalidade), conseqüentemente, não agir quando a lei assim determina constitui omissão, o que no Direito Penal recebe o nome de prevaricação<sup>45</sup>. A lista de comportamentos morais esperáveis do conselheiro tutelar é extensa, e não cabe aqui reproduzi-la. No entanto, tenho a convicção de que a observância do princípio da moralidade implica na consideração do interesse público nas ações do conselheiro, ao passo que a imoralidade implica no uso do

<sup>43</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2010. v. 1. 411 p.

<sup>44</sup> Art. 5º, II da Constituição Federal de 1988.

<sup>45</sup> Art. 319 do Código Penal Brasileiro.

Conselho Tutelar com fins privados<sup>46</sup>. O último princípio aponta para uma atuação do conselheiro com atribuições de caráter eficiente e racional, pois é do interesse público que os impostos pagos pelos cidadãos não apenas sejam utilizados de forma a obedecer ao princípio da legalidade, mas também de forma eficiente numa melhor relação custo-benefício.

Assim, não há como deixar de mencionar três máximas morais de Kant que exprimem a incondicionalidade dos atos realizados por dever.

“Age como se a máxima de tua ação devesse ser erigida por tua vontade em lei universal da natureza. Age de tal maneira que trates a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de outrem, sempre como um fim e nunca como um meio. Age como se a máxima de tua ação devesse servir de lei universal para todos os seres racionais.”  
(KANT, 1993)

---

<sup>46</sup> COELHO, Ricardo Côrrea, **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES:UAB, 2009. 78p.:Il.

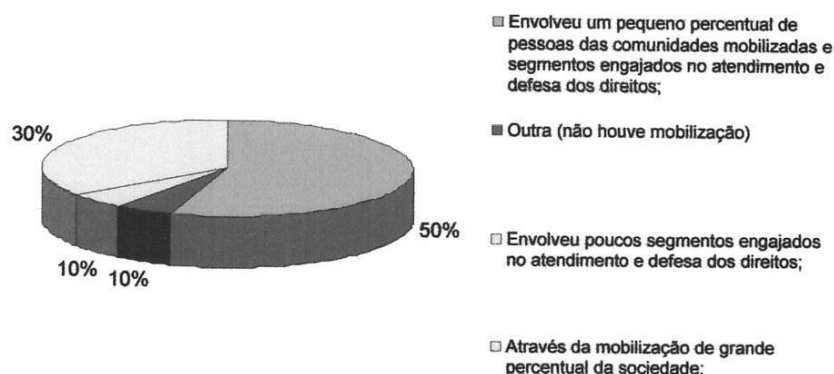
### **CAPÍTULO III**

#### **MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE IMPLEMENTAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES**

Este trabalho, em linhas gerais, se propôs a realizar cuidadosamente, através de uma análise bibliográfica e descritiva, uma pesquisa de cunho qualitativo e que abrangeu algumas cidades do Agreste Setentrional de Pernambuco. Dentre as cidades que foram pesquisadas, resolvemos selecionar dois municípios integrantes do Pólo de Confeções que apresentaram nos últimos anos elevados índices de crescimento econômico, porém, segundo dados da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM) apresentam baixos índices de desenvolvimento humano, e sérias dificuldades no Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente. Para a coleta de dados, aplicou-se questionários com perguntas abertas e de múltipla escolha. Tendo-se adaptado o instrumental elaborado em 1997 pela ANCED – Associação Nacional de Centros de Defesas e observações assistemáticas nos Conselhos Tutelares das cidades supracitadas, para saber de que forma estes órgãos estão estruturados tanto em termos físicos quanto humanos, o perfil dos Conselheiros assim como a interface com os demais integrantes do Sistema de Garantia de Direitos.

Apresentaremos, a seguir, a apuração dos dados seguidos das conclusões as quais chegamos com a realização da pesquisa, na seguinte seqüência: processo de mobilização e escolha do Conselho Tutelar; perfil de conhecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente; organização interna do Conselho Tutelar; relação entre o Conselho Tutelar e os demais integrantes do Sistema de Garantias e motivação para o exercício da função.

**Figura I - Processo de mobilização e escolha do Conselho Tutelar**

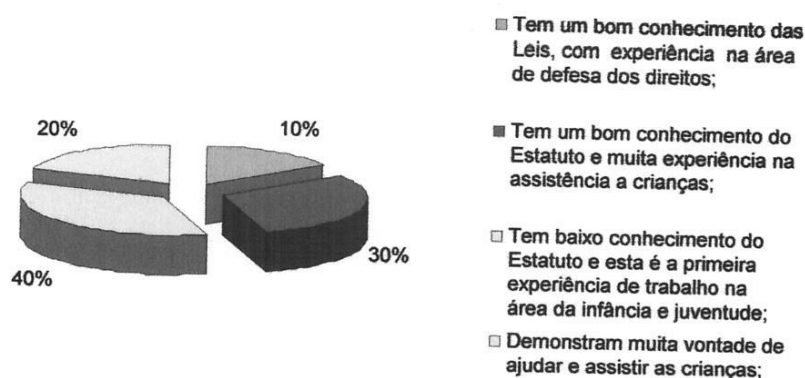


Na percepção de 50% dos entrevistados o processo de mobilização e escolha dos Conselheiros envolveu um pequeno percentual de pessoas das comunidades mobilizadas e segmentos engajados no atendimento e defesa dos direitos. Sendo que 30% dos entrevistados consideraram que houve uma grande mobilização da sociedade, resposta contraditória com as informações disponíveis no acervo dos Conselhos de Direito das cidades pesquisadas que indicam que aproximadamente 10% dos eleitores aptos a votar compareceram (participaram) do processo de escolha do Conselho Tutelar.

É imprescindível pensar diferente e aperfeiçoar o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar, este processo deve respaldar-se nos preceitos constitucionais, na idéia do fortalecimento dos movimentos populares, do fortalecimento da participação direta da população nas organizações representativas e na gestão da coisa pública, afastando as ideologias partidárias que já permeiam e que em alguns lugares concorrem para a definição do resultado das eleições.

Muito embora, reconheçamos a importância das últimas alterações introduzidas no Estatuto da Criança e do Adolescente no que diz respeito à ampliação do período do mandato dos Conselheiros que passará a ser de quatro anos e que as eleições ocorreram numa mesma data em todo o território nacional provocando assim uma maior mobilização por parte da sociedade. Percebemos que ainda permanecem diversas lacunas que poderiam ter sido supridas, por exemplo, pela obrigatoriedade das regras estabelecidas pelo Código de Processo Eleitoral vigente.

**Figura II – Perfil e experiência dos Conselheiros**



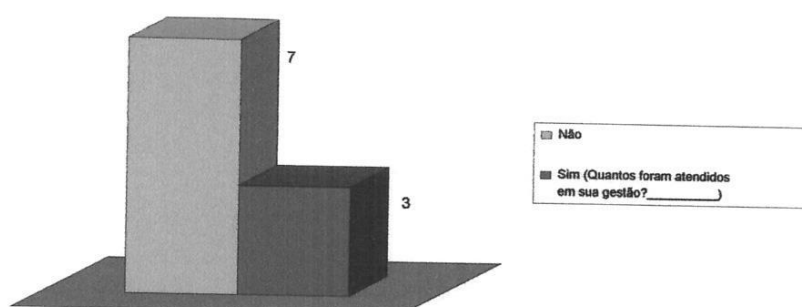
Quanto ao perfil e experiência dos Conselheiros, percebe-se uma situação indefinida: há, de um lado, um perfil de conhecimento, experiência e assistência a crianças e adolescentes, juntamente com a vontade de ajudar e assistir as crianças e adolescentes, e há, de outro lado, pouco conhecimento do Estatuto e pouca experiência na área de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Isto pode indicar a insuficiência de referenciais teóricos e práticos para o trabalho, imprescindíveis para os Conselheiros Tutelares que são postos diariamente em contato direto e em primeira mão com as demandas pelo atendimento ou ressarcimento do direito, pois são eles que recebem os familiares, as crianças ou os adolescentes que buscam fazer vigorar o seu direito e aplicam em primeira instância as medidas definidas pela lei. Para tanto, eles são impetrados a acolher a questão apresentada, a realizarem um diagnóstico situacional das urgências e prioridades e aplicarem as medidas mais adequadas à luz dos conhecimentos e das experiências que possuem e também dos recursos disponíveis na jurisdição que operam<sup>47</sup>. Ressaltando, pois, que a insuficiência de referenciais teóricos e práticos torna incapacitados os Conselheiros Tutelares e passíveis de revisão jurisdicional suas decisões.

<sup>47</sup> GONÇALVES, Hebe Signorini, BRITO, Thiago Sandes de. **Conselheiros Tutelares: Um estudo acerca de suas representações e de suas práticas**. Civitas, Porto Alegre, v.11, n. 1, 2011, p.60.



**Figura III – Registro de todos os casos atendidos pelo Conselho Tutelar**

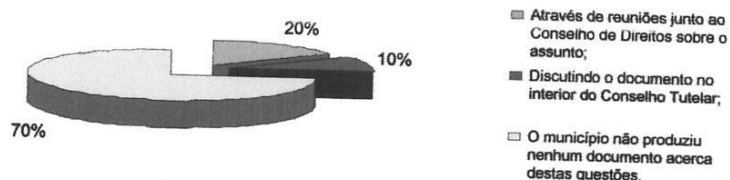


A maioria dos Conselheiros Tutelares pesquisados indicou que os casos atendidos no Conselho Tutelar não são registrados formalmente, e 30% afirmaram que os casos são registrados, porém, não conseguiram identificar, ou comprovar quantos foram atendidos em sua gestão. Esclarecem que esta situação é principalmente motivada pela precariedade/ausência de recursos estruturais (computadores, digitadores, acesso a internet, desconhecimento de informática, outros) e pela ausência de treinamentos para utilização do Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA)<sup>48</sup>. Cabe-nos questionar em parte desta motivação (precariedade/ausência de recursos), pois percebemos que alguns entrevistados além de não conseguirem mensurar a importância do registro, da geração de dados e estatísticas, e principalmente do suporte que poderão fornecer aos órgãos executores e/ou coordenadores de políticas do Município, do Estado e da União, adotam uma postura antiética ao dispor de recursos estruturais para interesses particulares e em seu próprio benefício, desperdiçando um precioso tempo de trabalho em sites de relacionamentos.

<sup>48</sup> É um sistema informatizado de registro e tratamento de informações que permite que os Conselheiros Tutelares registrem, acompanhem e encaminhem medidas apropriadas para os casos de direitos violados de forma ágil e sistemática, sob a garantia dos direitos fundamentais preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90). Além de servir como ferramenta facilitadora do trabalho dos Conselhos, o SIPIA possibilita a geração de dados e estatísticas que tornam possível o mapeamento da real condição em que se encontram crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e/ou social. Esses dados servem como suporte para que os órgãos executores e/ou coordenadores de políticas públicas do Município, do Estado e da União possam estabelecer prioridades de Ação visando a implantação e o financiamento de programas, projetos, serviços e benefícios necessários à realidade.

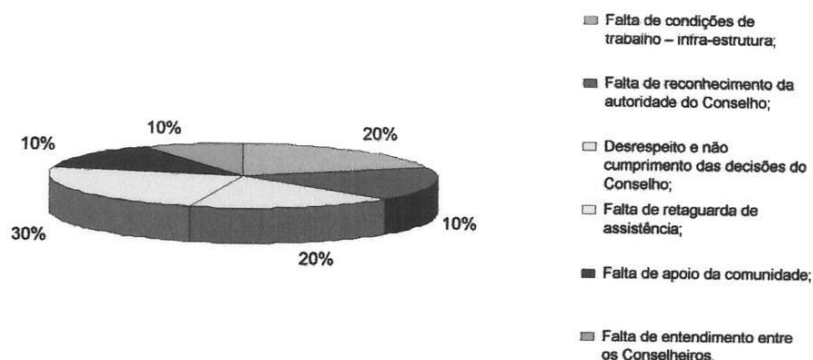


**Figura IV - Participação na elaboração das diretrizes e metas aprovadas pelo Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente**



A participação do Conselho Tutelar na elaboração das diretrizes e metas aprovadas pelo Conselho Municipal de Direitos para a infância e adolescência se revela de duas formas: A primeira com 20% é reativa<sup>49</sup>, ou seja, neste tipo de interação não é permitido a um membro da relação qualquer tipo de manifestação diversa daquela que foi transmitida pelo Conselho Municipal de Direitos que é a fonte emissora, restando-lhe apenas responder a estímulos previamente determinados; a segunda com 70% é inexistente, pois, o município não produziu nenhum documento acerca da Infância e da adolescência.

**Figura V - Dificuldades mais freqüentes do Conselho Tutelar**

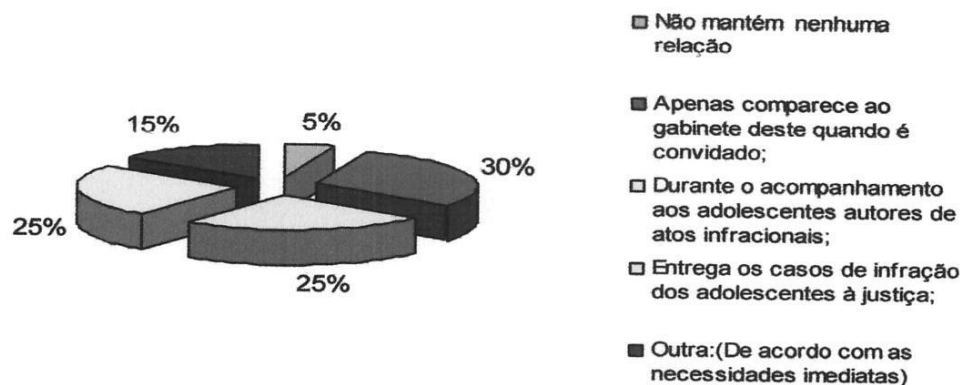


As dificuldades mais freqüentes do Conselho Tutelar se dão em torno de falta de condições estruturantes, de retaguarda de assistência, desrespeito e não cumprimento de suas decisões falta de apoio e reconhecimento de sua autoridade. Solicitados a atribuir uma

<sup>49</sup> PRIMO, Alex F.T. *Interação Mútua e Interação Reativa*. Texto apresentado no GT de Teoria da Comunicação para apresentação no XXI Congresso da Intercom – Recife, PE, de 9 a 12 de setembro de 1998. Disponível em: <http://usr.psico.ufrgs.br/~aprimo/pb/intera.htm>.

nota aos recursos institucionais disponíveis para o atendimento dos direitos da criança e do adolescente em seus municípios, os Conselheiros avaliaram como insuficientes, em particular, os recursos destinados ao atendimento ao direito à convivência familiar e comunitária, ressaltando ainda que os entrevistados queixam-se, com frequência e razão, da escassez de recursos para encaminhamento: faltam programas e faltam vagas nos programas, a retaguarda foi avaliada como escassa e ineficaz em todas as áreas.

**Figura VI - Relação entre o Conselho Tutelar e os demais integrantes do Sistema de Garantias: (Como se relaciona o Conselho Tutelar com o Juiz?)**



As relações interinstitucionais entre o Conselho Tutelar com o Poder Judiciário se dá apenas quando são convidados a comparecer ao gabinete deste; e prioritariamente na maioria dos casos, envolvem ato infracional praticado por adolescente que necessite de acompanhamento ou entrega de representação.

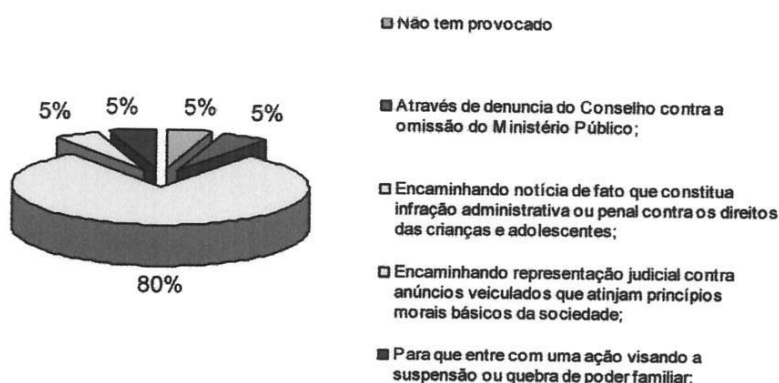
Há magistrados que, metodicamente, conservam os Conselheiros Tutelares como se fosse parte de seu quadro auxiliar previsto no artigo 151 do Estatuto. Desprezam a autonomia funcional do Conselho Tutelar, prevista em lei federal. Alguns determinam Conselheiros fazer funções de meirinhos<sup>50</sup> em buscas e apreensões. Outros mandam que Conselheiros usurpem funções, quando mandam realizar visitas e emitir laudos/pareceres

<sup>50</sup> Era uma expressão utilizada antigamente para designar o oficial de justiça, que tinha o dever de prender, citar, penhorar e cumprir quaisquer mandados judiciais. Vem do latim "majorinus".

sociais que a lei dá como funções exclusivas de assistentes sociais<sup>51</sup>. Outros impõem a Conselheiros, funções não previstas na lista de atribuições legais do Conselho Tutelar (por exemplo, expedir laudos através de relatórios). E há os que fazem dos Conselheiros, em vez de zeladores dos direitos (artigo 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente), repressores de crianças e adolescentes.

Determinam que Conselheiros sejam fiscais de bordéis, bares, casas de espetáculos, desarrimando tanto a autonomia legal do Conselho Tutelar, quanto à regra legal de que, com sua autonomia e nunca, a mando de outrem, o colegiado do Conselho Tutelar tem atribuição legal de fiscalizar entidades de atendimento prevista no artigo 90 do Estatuto<sup>52</sup>, sabe-se, a bem da verdade, que o dever de coibir atos ilegais como a venda de bebidas alcoólicas às crianças e adolescentes e outros crimes praticados nas boates, bares noturnos, casas de shows e eventos populares é a polícia, não é atribuição do Conselho Tutelar. Este tipo de determinação judicial imposta aos Conselheiros remete-nos para uma antiga postura do Magistrado dos dois códigos (1927 e 1979), pois o juiz não apenas julgava, como membro do Poder Judiciário, ao qual pertencia, mas detinha atribuições de vigilância, proteção e regulação da vida das crianças e adolescentes, podendo nomear voluntários para subsidiá-lo, os famosos comissários de menores<sup>53</sup>, aos quais delegava amplos poderes, e, além disto, estabelecia normas de caráter geral, que rematavam a legislação.

**Figura VII – Circunstâncias que o Conselho Tutelar tem provocado o Ministério Público**



<sup>51</sup> Violando, assim, a lei 8.662/93 em seu artigo 4º, III e V.

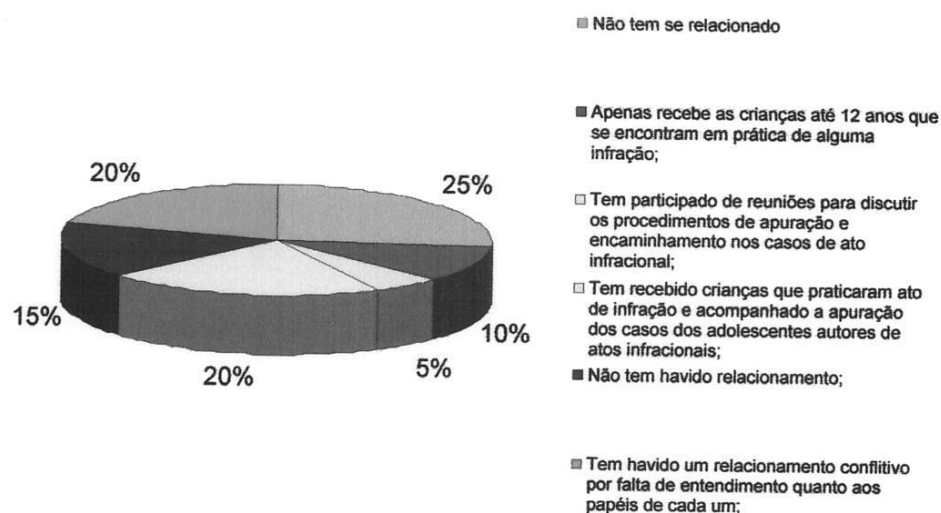
<sup>52</sup> SÊDA, Edson. *Eu, criança, adulto do futuro, cidadão do presente*. 1. ed. Rio de Janeiro: Adês, 2007, p.56.

<sup>53</sup> Civis que auxiliavam o Juiz de Menor no desempenho de suas funções, recebendo para isso amplos poderes, além de uma carteira de identificação que lhes conferia um status oficial.

As circunstâncias nas quais o Conselho Tutelar provoca o Ministério Público são em sua avantejada maioria (80%) notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra direitos das crianças e adolescentes, mediante ações administrativas ou judiciais.

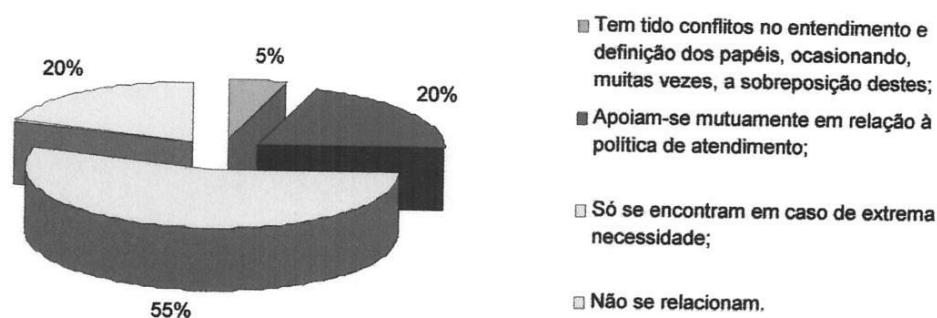
A partir dos contatos com os Conselheiros, assim como se deu em referência ao Poder Judiciário, foi possível observar uma distorção na relação com o Ministério Público. O que se constata nas situações relatadas são membros do Ministério Público que: elaboram e aplicam provas de caráter avaliatório/eliminatório para os candidatos ao Conselho Tutelar, como se estes fossem seus alunos e, assim fazendo, violam a autonomia funcional dos Conselhos de Direitos e constroem uma falsa hierarquia institucional; exigem relatórios de Conselheiros Tutelares, exigem averiguações sobre crimes praticados contra criança ou adolescente, como se esses Conselheiros fossem seus assistentes e, assim fazendo, violam a autonomia funcional do Conselho Tutelar, além de exigirem de Conselheiros, laudos que legalmente só podem ser emitidos por profissionais qualificados, além do mais, exercem consultoria jurídica ao Conselho Tutelar, e mantém Conselheiros aprisionados às suas orientações.

**Figura VIII – Relação do Conselho Tutelar com a Secretaria de Segurança Pública**



É do conhecimento geral o grande esforço para implementação dos Direitos da Criança e do Adolescente neste país, e muito mais, para tentar colocar o sistema de segurança pública nos trilhos destes Direitos, ocorre, porém, que antigos maus hábitos, usos e costumes policiais muitas vezes são mantidos por agentes da segurança pública que desconhecem a mudança de paradigma do obsoleto Código de Menores para o moderno Estatuto da Criança e do Adolescente. Policiais militares exigem que Conselheiros Tutelares exerçam as funções que são da própria polícia militar (repressão a crianças e adolescentes), policiais civis que exigem que Conselheiros compareçam compulsoriamente à delegacia de polícia para funções estranhas às atribuições previstas no artigo 136 do Estatuto, desprezando a norma de que é o Conselho Tutelar que, quando necessário, e com sua autonomia, requisita a polícia (artigo 136, III, “a”) e não o adverso, desconhecem a autonomia do Conselho Tutelar para zelar por direitos civis e sociais, e, jamais para reprimir. Com base nos percentuais apresentados no gráfico, percebemos que a relação do Conselho Tutelar com a Secretaria de Segurança Pública se dá no recebimento de crianças que praticaram ato de infração e acompanhando a apuração dos casos dos adolescentes autores de atos infracionais. A percepção é de que há uma relação mais conflitiva do que cooperativa.

**Figura IX – Relação do Conselho Tutelar com o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente**

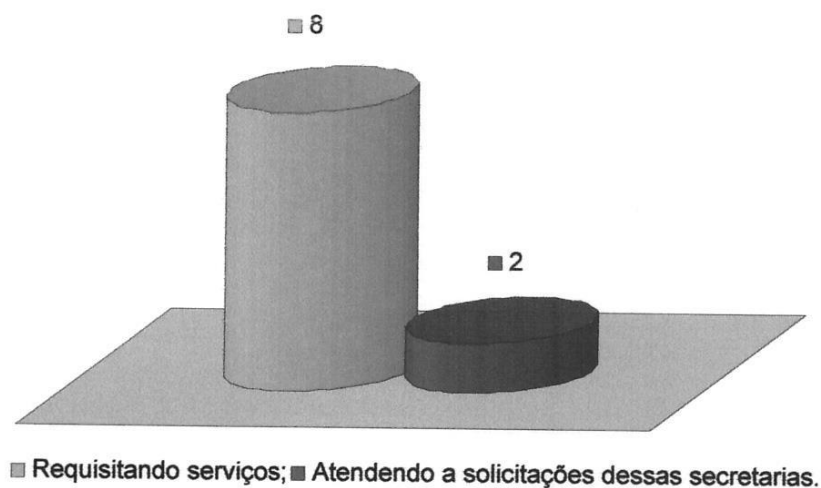


A relação do Conselho Tutelar com o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente se apresenta dilemática com as seguintes dimensões: de apoio

mútuo, limitada à extrema necessidade ou marcada por conflito. Com 55% dos entrevistados ficou demonstrado que esta relação ocorre apenas em casos de extrema necessidade, ficando evidente que não existe integralização no Sistema de Garantias de Direito, há que se por em pauta a necessidade de se processar uma revisão de posicionamento político-institucional que vise à consecução do sistema articulado e integrado de garantia dos direitos, estabelecendo entre os Conselhos Tutelares e demais órgãos públicos e organizações da sociedade civil, especialmente os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente uma relação de reciprocidade no exercício de suas atribuições.

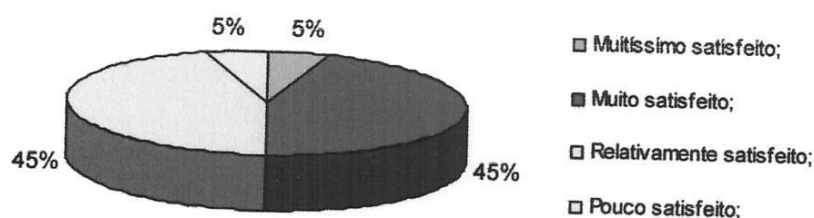
Nesse sentido, como bem afirmou o Prof. Edmilson Maciel Leite Júnior (2005, p.186) “os conselhos tutelares deveriam atuar sempre articulados com os conselhos municipais de direitos da criança e do adolescente, como agências executivas de providências sobre casos concretos e, ao mesmo tempo, como instrumentos indicadores da efetividade da política (*feedback*), oferecendo-lhes permanentemente subsídios para formulação e/ou aperfeiçoamento da política de atendimento.

**Figura X – Relação do Conselho Tutelar com as Secretarias Municipais e os respectivos serviços públicos**



A relação do Conselho Tutelar com as Secretarias e serviços públicos se dá predominantemente na requisição dos serviços (80%) e apenas 20% atendendo solicitações dessas Secretarias, ressaltando que não foi identificado nenhum exercício de fiscalização da atuação das Secretarias e serviços públicos.

**Figura XII - Grau de satisfação com o trabalho que realiza como Conselheiro**



Numa escala abstrata do grau de satisfação com o trabalho que realiza como Conselheiro Tutelar houve uma mínima incidência de insatisfação (5%). Percebe-se, que, apesar das imensas dificuldades encontradas no desempenho da função de Conselheiro Tutelar e na falta de reconhecimento da importância de seu trabalho, demonstram satisfação e vontade em querer modificar a realidade tão triste e desumana que dissemina as nossas crianças e adolescentes, são guerreiros desprovidos de armas, lançados na batalha sem orientação, que vão sendo moldados e/ou exterminados pelo infinito duelo entre os que buscam proteger (uma minoria) e os que se utilizam de discursos demagógicos e práticas desumanas para maquiagem e destruir o futuro de nossas crianças e adolescentes.

Finalizamos este capítulo destacando que os resultados desta pesquisa contribuem significativamente para apontar as dificuldades implementação e dinamização do Sistema de Garantia de Direitos e a sua interface com o Conselho Tutelar, que foi o centro deste trabalho, e principalmente para o bom funcionamento dos Conselhos Tutelares ao se identificar os problemas expostos nos resultados percentuais da pesquisa. Todas as informações prestadas permitem a elaboração de políticas públicas em favor da defesa e promoção da cidadania de crianças e adolescentes do estado de Pernambuco.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não tivemos, nesse trabalho, a pretensão de exaurir o tema apresentado. Temos a consciência de que várias questões continuam em aberto, e esperamos que outros pesquisadores e estudiosos venham contribuir para o melhoramento do Conselho Tutelar e do Sistema de Garantia de Direitos. Identificamos em termos regionais, como ficou evidenciado na pesquisa realizada com duas cidades do Agreste Setentrional de Pernambuco, a dificuldade enfrentada para consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente no cotidiano da sociedade, além da resistência de muitas prefeituras em constituir e dar condições de funcionamento para o Conselho Tutelar, existe um relacionamento interinstitucional anômalo no Sistema de Garantia de Direitos que acaba tornando o Conselho Tutelar um órgão sem expressão política participativa e sem realmente desempenhar o seu brilhante trabalho na defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente preceituado na Lei Federal nº. 8.069/90, o Estatuto da Criança e do Adolescente.

É preciso pensar diferente e aperfeiçoar o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar e do Conselho de Direitos, este processo deve respaldar-se nos preceitos constitucionais, na ideia do fortalecimento dos movimentos populares, do fortalecimento da participação direta da população nas organizações representativas e na gestão da coisa pública. Todavia em vista da desordem e do espontaneísmo inerentes à maioria dos movimentos e de sua natureza heterogênea e quase sazonal, é imprescindível construir uma relação democrática entre essa efervescência social e o aparato político-partidário. É preciso que se reconheça a legitimidade de ambos (representação e participação); que partidos políticos, sindicatos e expressões do movimento social se respeitem, se relacionem saudavelmente, sem manipulações, retaliações e aparelhamentos.

A resistência de muitos gestores em dar condições de funcionamento aos Conselhos Tutelares ainda é um desafio a ser superado. A solução deste problema não depende de medidas judiciais e legislações pertinentes, mas por ineficiência da lei, e acima de tudo, compromisso e vontade política de tornar a criança e o adolescente uma prioridade absoluta na política de atendimento. Se a política de atendimento a criança e o adolescente não tiver as características: da primazia, da precedência, da preferência na destinação de recursos; e se não houver destinação privilegiada de recursos, não haverá a prioridade absoluta, reclamada pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Diante deste problema, não precisamos brigar, discutir, elaborar novas leis, isto já ocorreu



antes de 1990. Agora o que se tem de fazer é ampliar ações jurídico-sociais, políticas de negociação, de entendimento, primeiramente. E se não houver condições através desses procedimentos, então nós temos um conjunto de medidas jurídicas fortalecedoras do Estado democrático que são instrumentos a disposição do cidadão.

Vimos, através dos resultados da pesquisa que é necessário desenvolver um programa de reordenamento do institucional entre várias entidades envolvidas no Sistema de Garantias de Direitos, aperfeiçoar e, em alguns casos, estabelecer um relacionamento harmonioso entre os órgãos envolvidos no Sistema, desenvolver um amplo programa de reflexão crítica, estratégica sobre a missão de cada órgão ou segmento deste Sistema, cada um conhecendo bem o seu papel, e principalmente a missão do Conselho Tutelar.

Desenvolver um programa de comunicação educativa, capaz de dar visibilidade social e política da missão do Conselho Tutelar, pois existe uma tendência, diante da ausência de políticas públicas e, conseqüentemente, a falta de funcionamento de alguns serviços públicos, a tentar substituí-los ou até supri-los pelo Conselho Tutelar. Fosse esse o papel reservado aos Conselhos Tutelares, sua estrutura seria quase do tamanho da própria prefeitura à qual pertence. Diante desta equivocada tendência, devemos alertar a sociedade em geral para as reais funções do Conselho Tutelar, e seu papel no Sistema de Garantias, pois o Conselho Tutelar não é pronto-socorro. Na hipótese de um indivíduo está agredindo uma criança ou adolescente, há a necessidade de um pronto socorro de segurança pública, e não de um Conselheiro que vá de madrugada brigar ou prender o agressor; se alguém já bateu e a vítima está ferido(a), o que se necessita é de um pronto socorro médico, e não de um Conselheiro que vá, solidariamente, chorar as lesões sofridas pela vítima; se alguém está desvalido(a), essa pessoa precisa de um pronto socorro social, e não da casa do Conselheiro para lhe servir de abrigo.

Essa é uma das maiores confusões que, invariavelmente, quase todos vêm fazendo do papel do Conselho Tutelar, quando lhe têm destinada a função de pronto-socorro de atendimento de direitos. Tal situação, que temos assistido em vários municípios, a nós, ocorre, ou por falta de conhecimento do seu verdadeiro papel, ou porque, atuando como os pronto-socorros daqueles que não cumprem seus deveres, ao que chamamos de agir como um agente de substituição, às vezes, mesmo que praticando uma ação tipicamente assistencialista e, em geral, contribuindo tão só paliativamente para resolver a questão, conseguem “ajudar” em alguns dos casos que lhe são encaminhados.

O que chamamos sempre à atenção, é que essa ação substitutiva assegura a manutenção das inúmeras omissões, o que é interesse de todos aqueles que não querem

efetivamente priorizar os Direitos das crianças e dos adolescentes, sempre renegados. Esse Conselho Tutelar na verdade não protege, porque ao invés de fazer/cobrar com que as pessoas permaneçam voltadas à criança e ao adolescente, tenta ser elas (assumindo poderes, deveres, competências, usurpando funções...) e, virando-se para a criança e o adolescente, 'atender' os deveres que lhe são próprios e indelegáveis.

Por fim, acreditamos que se deve ampliar o programa de capacitação técnica para orientar a ação prática dos Conselhos Tutelares, este programa deverá estabelecer prioridades de procedimentos, de modo a reconduzir a prática de atendimento assistencial para a prática de defesa e promoção de direitos. Promover também, uma ampliação no programa de capacitação que torne explícitas e internalizadas as ideias básicas de defesa e promoção de direitos através de métodos e procedimentos comportamentais, preferenciais em cada contexto ou situação de atendimento, e que promovam competências para o uso apropriado dos recursos disponíveis.

Finalmente, nosso trabalho detectou que não são necessários grandes investimentos financeiros para o desenvolvimento e ampliação de programas como estes apontados na pesquisa. É imprescindível urgentemente analisar de forma concisa a atuação do Conselho Tutelar e dos demais segmentos envolvidos no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e tornar verdadeira a proteção integral as nossas crianças e adolescentes, pois, já se passaram 22 anos que o Estatuto da Criança e do Adolescente está em vigor o que nos leva a acreditar que os filhos deste Estatuto, aqueles que sobreviveram, tornaram-se adultos, sem terem usufruído dos direitos garantidos na Convenção Internacional, na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, e agora estão vivenciando uma realidade tão triste e desumana que dissemina os seus filhos que já são os netos do Estatuto da Criança e do Adolescente.

## REFERÊNCIAS

- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômacos**. 3. ed. Brasília: UnB, 1992.
- BRASIL, **Código de Menores**, Lei nº 6697/79 – Comparações, anotações, histórico, por Ana Valdere A. N. de Alencar e Carlos Alberto de Sousa Lopes. Brasília: Senado Federal, 1989.
- \_\_\_\_\_, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BRASIL, Presidência da República Federativa do. **Secretaria Especial dos Direitos Humanos**. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/spdca/sipia](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/spdca/sipia). Acesso em 10/12/2012.
- CAVALCANTI, Themistocles Brandão, **Tratado de Direito Administrativo**, vol. V, ed. Freitas Bastos.
- CANOTILHO, J.J.Gomes. **Direito Constitucional**. 5 ed. Coimbra: Almedina, 1991.
- CARVALHO, Leiliane Moraes de. **A Convenção das Nações Unidas nos convida a assegurar duas das maiores prerrogativas**. [http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/740/1/2007\\_LeilianeMoraizdeCarvalho.pdf](http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/740/1/2007_LeilianeMoraizdeCarvalho.pdf). Acesso em 10 de outubro de 2012.
- CERQUEIRA, André Luiz. **Conceitos, marcos legais e a análises do disque denúncia nacional de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes**. [http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/667/4/2007\\_AndreLuizCerqueira.pdf](http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/667/4/2007_AndreLuizCerqueira.pdf). Acesso em 3 de janeiro de 2013.
- COELHO, Ricardo Côrrea, **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES:UAB, 2009.
- CONDEPE/FIDEM. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.pe.gov.br>. Acesso em 10/11/2012.
- COSTA, Antônio Carlos Gomes da. O estatuto da criança e do adolescente e a política de atenção à infância e à juventude. In: **Ciclo de Seminários: Discutindo a Assistência Social no Brasil**, 1995.
- COSTA, Débora Carolinna Pereira. **Comentários sobre o Código de Menores e o ECA**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 25 maio 2011. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.32240&seo=1>. Acesso em: 5 jan. 2013.

CURY, M.; SILVA, A. F. do A. e.; MENDEZ, E. G. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. Comentários Jurídicos e Sociais. Ed. Malheiros.

DALLARI, Dalmo de Abreu, **Dever de todos**. <http://www.promenino.org.br/Ferramentas/DireitosdasCriancaeAdolescentes/tabid/77/ConteudoId/8b64134b-c666-4b49-aa5b-9fa5559d832b/Default.aspx>

DENNIS, Sandro, **Ética e Moral**. <http://circulocubico.wordpress.com/2008/04/04/tica-e-moral/> acesso em 8 de fevereiro de 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2010. v. 1.

DIGIÁCOMO José Murillo, **A sociedade e os Conselhos Populares: um saudável e necessário exercício de cidadania**. Disponível em: <http://www.juristas.com.br/revista/coluna.jsp?idColuna=1954>.

\_\_\_\_\_, **A sociedade e os Conselhos Populares: um saudável e necessário exercício de cidadania**. <http://www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id119.htm>

\_\_\_\_\_, Murillo José, **A sociedade e os Conselhos Populares: um saudável e necessário exercício de cidadania**. Disponível em: [http://www2.mp.pr.gov.br/cpca/telas/ca\\_cd\\_doutrina\\_3.php](http://www2.mp.pr.gov.br/cpca/telas/ca_cd_doutrina_3.php)

FERNANDEZ, Atahualpa, **Liberdade e Autonomia**. <http://br.monografias.com/trabalhos912/liberdade-e-autonomia/liberdade-e-autonomia2.shtml>

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio Século XXI Escolar: O Minidicionário da Língua Portuguesa**. 4 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

GOMES, Angela de Castro. **Ministério do Trabalho: uma história vivida e contada**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2007.

GONÇALVES, Hebe Signorini, BRITO, Thiago Sandes de. **Conselheiros Tutelares: Um estudo acerca de suas representações e de suas práticas**. Civitas, Porto Alegre, v.11, n. 1, 2011.

LABANCA, Luis Edmundo. **Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado**. São Paulo: Forense, 1991.

LEITE, Carla Carvalho. **Da doutrina da situação irregular à doutrina da proteção integral: aspectos históricos e mudanças paradigmáticas**. Juizado da Infância e da Juventude, Porto Alegre, n. 5, mar. 2005.

MACIEL, Edimilson Jr. et al. **Revista da Faculdade de Direito de Caruaru**, v. 36, n.1. Caruaru: Idéia, 2005.

- MELLO, Leonel Itaussu Almeida: John Locke e o Individualismo Liberal. In: WEFFORT, Francisco C. (org.): **Os Clássicos da Política**. V. 1, São Paulo: Ática, 2000.
- MENDES, Moacir Pereira, **As relações jurídicas decorrentes do Estatuto da Criança e do Adolescente**. [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6631](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6631). Acesso em 8 de fevereiro de 2013.
- NOGUEIRA NETO, Wanderlino. **Instrumentos e mecanismos de promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente, enquanto direitos humanos de geração**. (versão integral / cópia eletrônica 2004) <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.redlamyc.info>. Acesso em 12 de novembro de 2012.
- PORTO, Paulo César Maia et al. **Sistema de Garantia de Direitos: Um Caminho para a Proteção Integral**. Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC. Recife, 1999.
- PRIMO, Alex F.T. **Interação Mútua e Interação Reativa**. Texto apresentado no GT de Teoria da Comunicação para apresentação no XXI Congresso da Intercom – Recife, PE, de 9 a 12 de setembro de 1998. Disponível em: <http://usr.psico.ufrgs.br/~aprimo/pb/intera.htm>. Acesso em 03/03/2013.
- SÊDA, Edson. **Eu, criança, adulto do futuro, cidadão do presente**. 1. ed. Rio de Janeiro: Adês, 2007.
- \_\_\_\_\_. **ABC do Conselho Tutelar. Providências para mudança de usos, hábitos e costumes da família, sociedade e Estado, quanto a crianças e adolescentes no Brasil**. São Paulo, Apostila AMESC, 1992.
- SILVA, Franklin Leopoldo, **Breve Panorama Histórico da Ética**. São Paulo: 2003.
- SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- SILVA, José Luiz Mônaco da. **Estatuto da Criança e do Adolescente – Comentários**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.
- SILVANO, Cida, <http://cidasilvano.blogspot.com.br/2010/10/filosofia-para-os-3-anos-este-trabalho.html/> acesso em 8 de fevereiro de 2012.
- TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- VALLS, Álvaro L. M., **O que é Ética**. São Paulo-SP, Editora Brasiliense, 2003.
- VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: parte geral**. 3. Ed., São Paulo: Atlas, 2004.

## APÊNDICES



**DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITOS DA CRIANÇA E DO  
ADOLESCENTE – UFRPE**

**TÍTULO DA PESQUISA: CONSELHEIROS TUTELARES: GUARDIÕES DO  
SISTEMA DE PROTEÇÃO DA INFÂNCIA E JUVENTUDE.**

**CONSENTIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA INSTITUIÇÃO**

Eu, \_\_\_\_\_, como responsável pela instituição, permito que a mesma seja local para a realização da presente pesquisa, depois de ter sido informado pelo pesquisador Uziel Ferreira Aragão da importância deste estudo. Além disso, estou convicto (a) de que poderei em qualquer momento da pesquisa retirar este consentimento, sem que isso acarrete prejuízos à instituição nem aos sujeitos assistidos.

\_\_\_\_\_  
**Coordenador (a) da Instituição**

\_\_\_\_\_  
**Uziel Ferreira Aragão  
Pesquisador**

\_\_\_\_\_  
**Verônica Cecilia Alves da Silva Mafra  
Orientadora**



**DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITOS DA CRIANÇA E DO**  
**ADOLESCENTE – UFRPE**

**TÍTULO DA PESQUISA: CONSELHO TUTELAR: DESAFIOS E INTERFACE COM O SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Eu, \_\_\_\_\_, dou meu consentimento livre e esclarecido para participar do estudo “Conselheiros tutelares: Guardiões do sistema de proteção da infância e juventude”, como sujeito da pesquisa, sob a responsabilidade do pesquisador Uziel Ferreira Aragão com a orientação da Professora da Escola de Conselhos de Pernambuco Verônica Cecília Alves da Silva Mafra.

Assinando este Termo de Consentimento estou ciente que:

1. O objetivo da pesquisa é identificar a estrutura e funcionamento do Conselho Tutelar deste município e também identificar quais são os desafios a serem superados para efetivação dos direitos da criança e do adolescente através da atuação dos Conselheiros Tutelares.
2. Durante o estudo responderei a um questionário proposto pelo pesquisador;
3. Fui previamente informado e esclarecido(a) pelo pesquisador Uziel Ferreira Aragão, sobre os procedimentos envolvidos na pesquisa, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes da minha participação.
4. Foi-me garantido o direito de retirar meu consentimento se assim decidir, a qualquer momento, sem que haja dano ou prejuízo a minha pessoa.



5. Meus dados pessoais serão mantidos em sigilo;
6. Os resultados gerais obtidos através da pesquisa serão utilizados apenas para alcançar os objetivos do trabalho, exposto acima, com provável publicação na literatura científica especializada;
7. Como possíveis **benefícios**, os resultados da pesquisa poderão subsidiar o trabalho de diversos profissionais que lidam com a temática direitos da criança e do adolescente;
8. O contato para qualquer esclarecimento de que necessite, será realizado com o pesquisador, pelo endereço: Rua Dom Manoel de Medeiros, s/nº - Dois Irmãos, Recife/PE, CEP 52171-900, Pró-Reitoria de Extensão UFRPE, pelo telefones: (81) 37311610 e (81) 92222947 ou e-mail: [uziel.aragao@ig.com.br](mailto:uziel.aragao@ig.com.br).

Minha participação é voluntária e está formalizada por meio da assinatura deste termo em duas vias, sendo uma retida por mim e a outra pelo pesquisador.

Após ter lido e discutido com o pesquisador os termos contidos neste consentimento esclarecido, concordo em participar como informante, colaborando, desta forma, com a pesquisa. **A assinatura desse consentimento não inviabiliza nenhum dos meus direitos legais.**

Recife, \_\_\_\_/\_\_\_\_/20\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Profissional Participante

\_\_\_\_\_  
Responsável pela Pesquisa

## **PESQUISA QUALITATIVA – ENTREVISTA COM OS MEMBROS DO CONSELHO TUTELAR<sup>54</sup>**

### **1. Sobre o último processo de mobilização e escolha do Conselho Tutelar:**

#### **1.1 – Como considera que foi o último processo de escolha do Conselho Tutelar?**

- ( ) houve mobilização de grande percentual da sociedade;
  - ( ) envolveu um pequeno percentual de pessoas das comunidades mobilizadas e segmentos engajados no atendimento e defesa dos direitos;
  - ( ) envolveu poucos segmentos engajados no atendimento e defesa dos direitos;
  - ( ) a escolha foi negociada entre as instituições cadastradas no Conselho de Direitos;
  - ( ) o Conselho Tutelar foi designado pelo executivo;
  - ( ) houve envolvimento político-partidário na escolha dos Conselheiros;
  - ( ) outra: \_\_\_\_\_
- 

#### **1.2 – Qual das citações abaixo retrata a maior parte dos Conselheiros Tutelares?**

- ( ) têm um bom conhecimento das leis, com experiência na área de defesa dos direitos;
- ( ) têm um bom conhecimento do Estatuto e muita experiência na assistência a crianças;
- ( ) conhecem o estatuto mas não têm experiência na área da infância e da juventude;
- ( ) tem baixo conhecimento do Estatuto e esta é a primeira experiência de trabalhado na área da infância e juventude;
- ( ) demonstram muita vontade de ajudar e assistir as crianças;
- ( ) trabalham (aram) como cabos eleitorais ou foram (estão) ligados diretamente a partidos políticos;
- ( ) outra: \_\_\_\_\_

### **2. Sobre a organização interna:**

#### **2.1 – Como o Conselho Tutelar se organiza internamente?**

- ( ) as tarefas são divididas e executadas individualmente;
- ( ) as tarefas são executadas através de encaminhamentos decididos pelo colegiado;
- ( ) todos fazem tudo aleatoriamente;
- ( ) é dividido em equipes de trabalho;
- ( ) uma equipe técnica coordena as ações;
- ( ) é coordenado pelo executivo;
- ( ) é coordenado pelo Conselho de Direitos;
- ( ) outra: \_\_\_\_\_

<sup>54</sup> Questões adaptadas de um questionário produzido pela Associação Nacional de Centros de Defesa-ANCD e Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR.

**2.2 – De que forma o Conselho Tutelar esquematiza suas ações?**

- ( ) não planeja  
 ( ) de acordo com a necessidade imediata;  
 ( ) discutindo o encaminhamento dos casos atendidos;  
 ( ) programando as questões burocráticas e materiais;  
 ( ) planejando suas ações junto aos interlocutores;  
 ( ) outra: \_\_\_\_\_

**2.3 – Há registro de todos os casos atendidos?**

- ( ) sim (Quantos foram atendidos em sua gestão? \_\_\_\_\_)  
 ( ) não (Por quê? \_\_\_\_\_)
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

**2.4 – Como o Conselho tem participado da elaboração das diretrizes e metas aprovadas pelo Conselho de Direitos de seu município referentes à infância e adolescência?**

- ( ) através de reuniões junto ao Conselho de Direitos sobre o assunto;  
 ( ) discutindo o documento no interior do Conselho Tutelar;  
 ( ) utilizando-o como documento básico para a elaboração do plano de trabalho do Conselho Tutelar;  
 ( ) não conhece nada a respeito;  
 ( ) o município não produziu nenhum documento acerca destas questões.  
 ( ) outra: \_\_\_\_\_

**2.5 – Quais são as dificuldades mais freqüentes do Conselho Tutelar?  
 ( Se existir mais de uma, numere por ordem de prioridade)**

- ( ) falta de condições de trabalho – infra-estrutura;  
 ( ) falta de reconhecimento da autoridade do Conselho;  
 ( ) desrespeito e não cumprimento das decisões do Conselho;  
 ( ) falta de retaguarda de assistência;  
 ( ) falta de apoio do judiciário;  
 ( ) falta de apoio da comunidade;  
 ( ) falta de entendimento entre os Conselheiros.  
 ( ) outra: \_\_\_\_\_

**2.6 – Quais os profissionais que compõem a equipe técnica de apoio do Conselho Tutelar?**

- ( ) não há equipe técnica  
 ( ) Assistente Social

- Psicólogo
- Advogado
- Educador
- Apoio administrativo
- outra: \_\_\_\_\_

**3. Com respeito à relação entre o Conselho Tutelar e os demais integrantes do Sistema de Garantias:**

**3.1 – Como se relaciona o Conselho Tutelar com o Juiz?**

- não mantém nenhuma relação
- apenas comparece ao gabinete deste quando é convidado;
- durante o acompanhamento aos adolescentes autores de atos infracionais;
- entrega os casos de infração dos adolescentes à justiça;
- outra: \_\_\_\_\_

**3.2 – Em que circunstância o Conselho Tutelar tem provocado o Ministério Público?**

- não tem provocado
- através de denúncia do Conselho contra a omissão do Ministério Público;
- encaminhando notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos das crianças e adolescentes;
- encaminhando representação judicial contra anúncios veiculados que atinjam princípios morais básicos da sociedade;
- para que entre com uma ação visando a suspensão ou perda do poder familiar;
- como alternativa, após provocar o Juiz e não obter sucesso;
- outra: \_\_\_\_\_

**3.3 – Como tem sido a relação do Conselho Tutelar com a Secretaria de Segurança Pública (Polícia Civil e Militar)?**

- não tem se relacionado
- apenas recebe as crianças até 12 anos que se encontram em prática de alguma infração;
- tem participado de reuniões para discutir os procedimentos de apuração e encaminhamento nos casos de ato infracional;
- tem recebido crianças que praticaram ato de infração e acompanhado a apuração dos casos dos adolescentes autores de atos infracionais;
- não tem havido relacionamento;
- tem havido um relacionamento conflitivo por falta de entendimento quanto aos papéis de cada um;
- outra: \_\_\_\_\_

**3.4 – Como você considera a relação com o Conselho de Direitos Municipal?**

- tem tido conflitos no entendimento e definição dos papéis, ocasionando, muitas vezes, a sobreposição destes;
- o Conselho de Direitos tem coordenado as ações do Conselho Tutelar;

- ) apoiam-se mutuamente em relação à política de atendimento;
- ) só se encontram em caso de extrema necessidade;
- ) não se relacionam;
- ) outra: \_\_\_\_\_

**3.5 – Como tem sido o relacionamento do Conselho Tutelar com as Secretarias Municipais e os respectivos serviços públicos?**

- ) não tem se relacionado;
- ) requisitando serviços;
- ) fiscalizando o atendimento;
- ) atendendo a solicitações dessas secretarias.
- ) outra: \_\_\_\_\_

**3.6 – Com quais organizações da comunidade o Conselho Tutelar se relaciona?**

- ) não se relaciona
- ) Centros de Defesa;
- ) Associação de Moradores
- ) Clubes de mães;
- ) programas de atendimento
- ) movimento populares
- ) outra: \_\_\_\_\_

**3.7 – Indique as instituições com as quais o Conselho Tutelar tem encontrado mais dificuldades no desenvolvimento de seu trabalho:**

- ) Conselho de Direitos
- ) Instituições de atendimento
- ) Conselhos Tutelares de outros municípios
- ) Secretaria de Segurança Pública
- ) Secretaria de Saúde
- ) Secretaria de Educação
- ) Câmara de Vereadores
- ) Fóruns de articulação da sociedade
- ) Ministério Público
- ) Juizado da Infância e Juventude

**4 – Motivação**

**4.1 – Qual o grau de satisfação com o trabalho que realiza como Conselheiro?**

- ) muitíssimo satisfeito;
- ) muito satisfeito;
- ) relativamente satisfeito;
- ) pouco satisfeito;
- ) nada satisfeito.

**4.2 - Gostaria de fazer algum comentário ou sugestão?**

---

---

---

---