

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

ISMAEL FRANCISCO DE SOUZA

**A ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL E AS RESPONSABILIDADES DO
CONSELHO TUTELAR NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS**

FLORIANÓPOLIS (SC)

2008

ISMAEL FRANCISCO DE SOUZA

**A ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL E AS RESPONSABILIDADES DO
CONSELHO TUTELAR NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Serviço Social – Programa de Mestrado, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Marli Palma Souza

FLORIANÓPOLIS (SC)

2008

ISMAEL FRANCISCO DE SOUZA

**A ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL E AS RESPONSABILIDADES DO
CONSELHO TUTELAR NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS**

Dissertação aprovada, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Mestrado, da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 18 de junho de 2008.

Prof.^a Dr.^a Myriam Raquel Mitjavila

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – UFSC

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Marli Palma Souza

Departamento de Serviço Social – UFSC
Orientadora

Prof.^a Dr.^a Josiane Rose Petry Veronese
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Centro de Ciências Jurídicas
Primeira Examinadora

Prof.^a Dr.^a Eliete Cibele Cipriano Vaz
Departamento de Serviço Social – UFSC
Segunda Examinadora

Dedico este trabalho à minha mãe Dilma dos Santos de Souza, pelo constante carinho e cuidado, e *in memoriam* de meu pai Francisco José de Souza.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Professora Dra. Marli Palma Souza, pela orientação e contribuições que tornaram possível este trabalho e em especial pela sua tranquilidade e conforto nos momentos mais difíceis.

Ao André Viana Custódio, pela amizade, dedicação, companheirismo e paciência que teve comigo ao longo desta caminhada.

À Professora Dra. Josiane Rose Petry Veronese, por sua contribuição teórica para a proteção das crianças e adolescentes brasileira e pela inspiração, sem a qual este trabalho não teria alcançado seus resultados.

À Professora Dra. Eliete Cibele Cipriano Vaz, pelo aceite em compor a banca desta dissertação.

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

Aos Conselheiros Tutelares de Florianópolis, Thiago, Mônica, Karina Evandro, Lêda, Greice, Priscilla, Mônica Eli, Fernanda, Cristina e Adriana, que dispuseram do seu tempo e possibilitaram este trabalho.

À minha irmã Ivonete Dilma de Souza, que sempre esteve presente, e à minha sobrinha Renata Regina de Souza.

À Janete Viana Custódio, Adriano Custódio e Márcia Delfino, pelo cuidado que sempre tiveram comigo.

Aos meus grandes amigos que fiz na caminhada pela proteção aos direitos da criança e do adolescente e que sempre me deram apoio: Tatiana Viana Custódio; Rodrigo Furlan Alves, Wellington Mafiolete; Andréa Corrêa; José Yvan da Costa Júnior, Liliani Mery Tasca da Costa, Kelvin Rodrigo da Costa, Paulo César Amante, Sabrina Speck, Lucas Amante e Celso Pedro Costa; Caren Delfino Pivetta,

Daniela Marcos Ferreira, Clodoaldo; Nelca Vidres, Louvani de Fátima Sebastião da Silva e Fernanda da Silva.

Aos professores do Curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, em especial aos professores Carlos Magno Spricigo Venerio, Janete Trichês, Geralda Magella de Faria Rosseto, Anamara de Souza, Vivian Martins Cardoso, Rosangela Del Moro, Maéve Diehl; Clélia Mara Fontanella Silveira e Reginaldo de Souza Vieira.

Aos amigos de Santa Cruz do Sul, Professora Dra. Marli Costa, Sabrina Cassol, Rosane Porto, Suzi Reis.

Educação: A resposta certa contra o trabalho infantil.

12 de Junho – Dia Internacional de Combate ao Trabalho Infantil

Slogan 2008

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo descrever e analisar as responsabilidades, limites e perspectivas de ações do Conselho Tutelar na erradicação do trabalho infantil no município de Florianópolis. A escolha pelo tema se deve pela atuação do pesquisador nos movimentos sociais em defesa dos direitos de crianças e adolescentes, e pelos dados significativos de trabalho infantil com elevação progressiva no Estado de Santa Catarina. O percurso metodológico deste trabalho utilizou o método de abordagem indutivo, adotando o procedimento monográfico. As técnicas de pesquisa envolveram pesquisa documental, bibliográfica e de campo. A pesquisa de campo foi realizada junto aos três Conselhos Tutelares da Capital, utilizando-se de questionário para a coleta dos dados. Dos 15 Conselheiros que compõem os três Conselhos Tutelares, 11 responderam ao questionário, 02 estavam de férias e 02 de licença saúde. Os resultados obtidos apontaram em parte para a hipótese proposta de trabalho. Portanto, o Conselho Tutelar de Florianópolis tem atuado na erradicação do trabalho infantil, mas os limites culturais de alguns conselheiros colocam-se como obstáculos no efetivo cumprimento de suas atribuições. Destaca-se ainda a ausência de uma política para erradicação do trabalho infantil; o PETI não tem conseguido afastar as crianças e adolescentes do trabalho; há uma demanda significativa de trabalho que descaracteriza a finalidade do Conselho Tutelar. Nas considerações finais apontam-se possibilidades que possam contribuir na atuação dos Conselhos Tutelares de Florianópolis.

Palavras-chave: Trabalho Infantil; Conselho Tutelar; Florianópolis.

ABSTRACT

This study aimed to describe and analyze the responsibilities, limits and action prospects of Tutelar Council in the eradication of child labor in the city of Florianopolis. The theme was chosen for the researcher's role in social movements in defense of the children and adolescents rights along with the significant evidence of gradual increase of the child labor in the state of Santa Catarina. The research methodology used was the inductive approach method, adopting the monographic procedure. The techniques of search involved desk research, literature and field. The field search was conducted with the three Tutelares Council of the Florianopolis, using a questionnaire to gather data. From the 15 councilors who integrate the three Tutelares Council, 11 answered the questionnaire; two were on vacation and 02 in sick leave. The results pointed in part to the hypothesis proposed work. So the Tutelar Council of Florianopolis has being effective in the eradication of child labor, but the cultural boundaries of some advisers put up as obstacles in the effective performance of their duties. Highlighting, the absence of a policy to eliminate child labor, the PETI have not been able to keep children and adolescents away from work; there is a significant demand for work that deprives the Tutelar Council from its purpose. In closing comments possibilities that could contribute in the performance of Tutelar Council of Florianopolis are pointed.

Key-words: Child Labor, Tutelar Council; Florianópolis.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Dados Trabalho Infantil no Brasil.....	36
Gráfico 02: Dados Trabalho Infantil por Idade.....	37
Gráfico 03: Trabalho Infantil – Jornada de Trabalho	38
Gráfico 04: Dados Trabalho Infantil em Santa Catarina	39
Gráfico 05: Conselho Tutelar – escolaridade (Brasil)	81
Gráfico 06: Conselho Tutelar – Forma Processo de Escolha.....	82
Gráfico 07: Conselho Tutelar – Infra-estrutura	86
Gráfico 08: Conselho Tutelar de Florianópolis – Escolaridade.....	103
Gráfico 09: Conselho Tutelar de Florianópolis – Área de Formação.....	104
Gráfico 10: Conselho Tutelar de Florianópolis – Tempo de exercício na função .	106
Gráfico 11: Conselho Tutelar de Florianópolis – Participação em atividades de capacitação	112
Gráfico 12: Conselho Tutelar de Florianópolis – Número de Denúncias de Trabalho infantil	124
Gráfico 13: Atendimento no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	124
Gráfico 14: Número de crianças atendidas na educação infantil em Florianópolis	128

LISTA DE SIGLAS

ACCT – Associação Catarinense dos Conselheiros Tutelares
ANCED – Associação Nacional dos Centros de Defesa
APÓIA – Programa de Apoio à Infreqüência Escolar
APOMT – Programa de Aviso por Maus-Tratos
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNA – Cadastro Nacional de Adoção
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CT – Conselho Tutelar
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INFOADOTE – Monitoramento sobre Colocação em Família Substituta e Adoção
INFOINFRA – Monitoramento dos Adolescentes em Conflito com a Lei
FIA – Fundo da Infância e da Adolescência
FÓRUM DCA – Fórum de Direitos da Criança e do Adolescente
FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONU – Organização das Nações Unidas
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PL – Projeto de Lei
PLS – Projeto de Lei do Senado

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNBEM – Política Nacional do Bem-Estar do Menor

PPA – Plano Plurianual

REDINFA – Rede Brasileira de Informação sobre Infância, Adolescência e Família

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SIPIA – Sistema de Informação para Infância e a Adolescência

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para Infância

LISTA DE ANEXOS

ANEXO I: Instrumento de Pesquisa

ANEXO II: Lei Municipal Nº. 3.794, de 02 de julho de 1992

ANEXO III: Lei Municipal Nº. 4.283, de 30 de dezembro de 1993

ANEXO IV: Lei Municipal Nº. 6.565, de 16 de dezembro de 2004

ANEXO V: Decreto Municipal Nº. 3.960, de 21 de fevereiro de 2006

ANEXO VI: Regimento Interno do Conselho Tutelar de Florianópolis

ANEXO VII: Lista de entidades parceiras do PETI para as atividades socioeducativas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. TRABALHO INFANTIL: PERSPECTIVAS PARA SUA ERRADICAÇÃO	19
1.1 A produção normativa contra exploração do trabalho infantil no Brasil	19
1.2 Contexto, obstáculos e desafios para erradicação do trabalho infantil	35
1.3 O processo de construção política para erradicação do trabalho infantil	46
2. CONSELHO TUTELAR	58
2.1 Natureza jurídica e características essenciais do Conselho Tutelar	58
2.1.1 O Projeto de Lei do Estatuto da Criança e do Adolescente no Senado Federal	62
2.1.2 As discussões do Projeto de Conselho Tutelar na Câmara dos Deputados	66
2.1.3 A proposta de Conselho Tutelar aprovada	70
2.2 O contexto dos Conselhos Tutelares no Brasil	76
2.3 As atribuições e responsabilidades do Conselho Tutelar	88
3. O CONSELHO TUTELAR DE FLORIANÓPOLIS	98
3.1 Referências Históricas e Contexto do Conselho Tutelar em Florianópolis	98
3.1.1 As características dos Conselhos Tutelares de Florianópolis	103
3.1.2 A Estrutura Física e Operacional dos Conselhos Tutelares	106
3.2 As responsabilidades do Conselho Tutelar na erradicação do trabalho infantil	111
3.3 Limites e perspectivas do Conselho Tutelar na erradicação do trabalho infantil	122
CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
REFERÊNCIAS	140
ANEXOS	150

INTRODUÇÃO

A exploração do trabalho infantil é uma das principais violações dos direitos fundamentais da criança e do adolescente na realidade brasileira. São mais de 5,1 milhões de crianças e adolescentes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/PNAD/2006), submetidas às mais diversas formas de exploração no trabalho, incluindo atividades perigosas, insalubres, penosas e prejudiciais ao desenvolvimento físico e psicológico.

Em Santa Catarina, o mesmo Instituto apresenta dados também significativos: são 104 mil crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil. O trabalho infantil representa umas das formas mais perversas de exploração contra criança e adolescente, trazendo um conjunto de causas e conseqüências ao desenvolvimento físico, psicológico e educacional.

Neste contexto, o Conselho Tutelar é o órgão estratégico do sistema de garantia dos direitos, pois tem a responsabilidade de zelar pelos direitos da criança e do adolescente, registrando os casos de exploração e requisitando a prestação de serviços públicos para sanar os casos constatados de violação de direitos. Por ser formado por representantes da sociedade, torna-se um órgão de fácil acesso da população.

Assim, as ações dos Conselhos Tutelares dos Direitos da Criança e do Adolescente são fundamentais no processo de implementação das políticas de prevenção e erradicação do trabalho infantil no Brasil, uma vez que podem contribuir no fornecimento de dados e informações sobre as situações de crianças e adolescentes explorados no trabalho, acompanhar a implementação de programas e projetos nesse campo de atuação e mobilizar a sociedade, especialmente as famílias, para o rompimento da cultura de valorização do trabalho infantil.

No entanto, em Florianópolis, o Conselho Tutelar registrou desde a implantação do Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA) em 1999 apenas 16 casos de exploração de trabalho infantil. O registro no Sistema é de extrema importância, pois esses dados servirão para subsidiar a adoção de políticas governamentais.

A escolha pelo tema se deve ao engajamento do pesquisador nos movimentos sociais que atuam na defesa dos direitos da criança e do adolescente, em especial na erradicação do trabalho infantil. Foi sócio fundador do Instituto Ócio Criativo, organização não-governamental pela defesa dos direitos da criança e do adolescente. Durante a graduação teve dois projetos de iniciação científica aprovados, um intitulado “Os meninos engraxates do Município de Criciúma”, e outro “As ações do Conselho Tutelar no município de Criciúma”, além do trabalho monográfico que versou sobre a Exploração do Trabalho Infantil no Brasil.

Desse modo, levando em conta o percurso do pesquisador pelo tema, optou-se por eleger o Conselho Tutelar como objeto de estudo, problematizando a relação Conselho Tutelar e trabalho infantil através da seguinte questão de pesquisa: Quais as responsabilidades, limites e perspectivas de ações do Conselho Tutelar na erradicação do trabalho infantil no município de Florianópolis?

Neste contexto, parte-se da hipótese que conselheiros tutelares do município de Florianópolis apresentam uma realidade conflitante, pois, ao mesmo tempo em que atuam na erradicação do trabalho infantil, deparam-se com limites culturais e estruturais. Portanto, o cumprimento das atribuições do Conselho Tutelar está limitado por dimensões, causas e conseqüências complexas do trabalho infantil, da concepção de Conselho Tutelar estabelecida, e da ausência das políticas públicas de erradicação do trabalho infantil no Brasil.

Para tanto, o objetivo geral da pesquisa é descrever e analisar as responsabilidades, limites e perspectivas de ações do Conselho Tutelar na erradicação do trabalho infantil no município de Florianópolis. Como objetivos específicos, apresentam-se: descrever o histórico, as dimensões, causas, conseqüências, limites e perspectivas da erradicação do trabalho infantil; pesquisar o histórico, a natureza jurídica, as atribuições, responsabilidades, limites e perspectivas de atuação do Conselho Tutelar; analisar a atuação do Conselho Tutelar na erradicação do trabalho infantil no município de Florianópolis, e apresentar possibilidades de ações para a erradicação do trabalho infantil.

O trabalho fundamentou-se a partir da Teoria da Proteção Integral que vem afirmar que às crianças e aos adolescentes devem-se reconhecer os mesmos direitos fundamentais pertencentes a todo ser humano e, também, direitos específicos em razão da sua condição peculiar de desenvolvimento.

E essa proteção jurídica à criança e ao adolescente também estaria respaldada pela legislação internacional, em decorrência da ratificação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, editada pela Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas e aprovada pela Assembléia Geral em 20 de novembro de 1989. No Brasil essa Convenção foi ratificada através do Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990, que afastou qualquer dúvida sobre a incorporação da Teoria da Proteção Integral no ordenamento jurídico brasileiro.

O percurso metodológico desse trabalho utilizou-se do método de abordagem indutivo, adotando o procedimento monográfico. As técnicas de pesquisa utilizadas foram a documental, bibliográfica e de campo.

A pesquisa documental foi realizada junto à base de dados do Senado Federal, Câmara dos Deputados e Câmara Municipal dos Vereadores de Florianópolis, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, trazendo informações de legislações e dados sobre trabalho infantil. Também foi analisado o relatório da Comissão Especial que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente, dando enfoque aos artigos que tratam do Conselho Tutelar.

Na pesquisa bibliográfica utilizou-se de livros, artigos acadêmicos, teses e dissertações sobre o tema, que forneceram as referências teóricas para dissertação.

A pesquisa de campo compreendeu os três Conselhos Tutelares de Florianópolis (Continente, Norte da Ilha e Insular). Inicialmente, a proposta era entrevistar todos os conselheiros tutelares, o que não foi possível, pois, dos 15 conselheiros apenas 11 estavam no exercício pleno da função. Os demais, dois estavam de férias e dois em licença saúde.

A alta demanda de atendimento no Conselho Tutelar tornou impossível entrevistá-los. No entanto, esses conselheiros aceitaram responder a um questionário, que foi composto de 18 perguntas, abertas e fechadas, trazendo informações sobre as características dos Conselheiros Tutelares, a infra-estrutura do Conselho, os encaminhamentos, os limites e perspectivas de atuação, a política de atendimento, e da compreensão destes sobre o trabalho infantil.

Lakatos e Marconi conceituam questionário como “um instrumento de coleta de dados, constituído por uma série ordenada de perguntas, que devem ser

respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador”¹. No entanto, as autoras apresentam vantagens e desvantagens do questionário. As vantagens estão principalmente na economia do tempo, no atingimento de um maior número de pessoas simultaneamente, maior liberdade nas respostas em razão do anonimato, respostas mais seguras e um menor risco de distorção pela não-influência do pesquisador. As desvantagens, e estas foram diagnosticadas pelo pesquisador, são: grande número de perguntas sem respostas ou respostas incompletas, a devolução tardia e o desconhecimento das circunstâncias em que foi preenchido o questionário².

O questionário passou por um pré-teste. O pré-teste tem por objetivo “[...] evidenciar possíveis falhas existentes, inconsistentes ou complexidade das questões, ambigüidade ou linguagem inacessível; perguntas supérfluas ou que causam embaraço ao informante”³. O pré-teste foi aplicado para dois conselheiros tutelares do município de Pinhais, no Estado do Paraná.

Para complementar as informações do questionário, o pesquisador fez uma visita a cada Conselho Tutelar para esclarecer algumas questões em especial as que compõe a estrutura física do Conselho. No programa de erradicação do Trabalho Infantil, foi realizada a entrevista com o coordenador, para compreender a demanda do PETI, os dados, e outras informações que estão dispostas no terceiro capítulo.

A análise dos dados foi feita de acordo com as categorias (caracterização dos Conselheiros Tutelares; Estrutura de atendimento; e aspectos culturais e procedimentais sobre trabalho infantil e Conselho Tutelar), que nortearam o questionário.

Para compor os dados sobre trabalho infantil no município de Florianópolis a partir das informações do Conselho Tutelar, foi demilitado o período de 2006 até o primeiro trimestre de 2008, este período refere-se à gestão atual do Conselho Tutelar. Não foi possível obter os dados sobre denúncias de trabalho infantil que chegam ao Conselho Tutelar anterior a este período porque as

¹ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1993. p. 201.

² *Idem*, p. 202.

³ *Idem*, p. 203.

informações não estão informatizadas, e os casos estão em “arquivo morto” o que demandaria um longo período de pesquisa.

Assim, a presente pesquisa esta dividida em três capítulos. O primeiro capítulo descreve a trajetória da legislação brasileira deste a Primeira República a partir do Decreto 1313 de 1891, até as legislações mais recentes, apontando o contexto do trabalho infantil no Brasil, e destacando o processo de construção da política para erradicação do trabalho infantil, a partir dos Fóruns (nacional, estaduais e municipais) de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil.

No Segundo capítulo, aborda-se, do ponto de vista normativo, teórico e operacional, o Conselho Tutelar, órgão que foi encarregado pela sociedade de zelar pelos direitos de criança e adolescente, apontando sua natureza jurídica e características, dando destaque as duas propostas de Conselho Tutelar que tramitavam no Congresso Nacional. A contextualização do Conselho Tutelar em âmbito nacional é baseada em duas pesquisas sobre os Conselhos Tutelares, uma realizada em 1997 e outra em 2007 sendo esta mais aprofundada neste trabalho, e por fim descrevem-se as atribuições do Conselho Tutelar determinada no art. 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

No terceiro capítulo, analisa-se os dados qualitativos oriundos da pesquisa de campo junto aos membros dos três Conselhos Tutelares de Florianópolis. Inicialmente aponta-se os aspectos históricos e contexto do Conselho Tutelar da capital catarinense, destacando o perfil dos Conselheiros e estrutura física e operacional, as responsabilidades do Conselho na erradicação do trabalho infantil, e por fim uma análise dos limites e perspectivas de erradicação do trabalho infantil.

Nas Considerações finais, apresenta-se uma síntese explicativa além de apontamentos que tem por escopo contribuir na atuação do Conselho Tutelar de Florianópolis para erradicação do Trabalho Infantil, e indicativos que fortalecem o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente.

Por fim, é importante esclarecer que esta dissertação não teve como objetivo esgotar a complexidade do tema trabalho infantil, mas contribuir com os profissionais que atuam no sistema de garantias, principalmente os Conselhos Tutelares para identificar suas atribuições conferidas pela sociedade, e ainda servir de base para futuros trabalhos.

1. TRABALHO INFANTIL: PERSPECTIVAS PARA SUA ERRADICAÇÃO

1.1 A Produção Normativa contra Exploração do Trabalho Infantil no Brasil

A história brasileira é marcada pela exploração do trabalho da criança, mas foi apenas no final do século XIX que o Brasil começou a produzir legislações de proteção à infância. Foi desse modo que o governo da recém-instalada República instituiu o Decreto 1.313, de 17 de janeiro de 1891, com o objetivo de regular o trabalho de crianças e adolescentes nas fábricas no Rio de Janeiro. Esse Decreto, que realmente nunca foi regulamentado, demarca um período importante de atenção às condições de vida de meninos e meninas brasileiras.

Nessa época, inaugura-se a prática do estabelecimento de limites de idade mínima para o trabalho como forma de regular o trabalho infanto-juvenil. Nesse sentido, o Decreto trazia as seguintes enunciações em seus artigos:

Art. 2º. Não serão admitidos ao trabalho efetivo nas fábricas de um e de outro sexo menores de 12 anos, salvo, a título de aprendizado, nas fábricas de tecidos as que se acharem compreendidas entre aquela idade e a de oito anos completos.

Art. 4º. [...] os menores do sexo feminino de 12 a 15 anos e do sexo masculino de 12 a 14 anos só poderão trabalhar no máximo sete horas por dia, não consecutivas, de modo que nunca exceda quatro horas o trabalho contínuo, e os do sexo masculino de 14 a 15 anos até nove horas, nas mesmas condições.⁴

Já no Estado de São Paulo, tais medidas estavam descritas no Código Sanitário do Estado de 1894, produzido com grande influência das legislações francesas sobre higiene, e dentre outras, proibia o trabalho de menores de 12 anos no meio fabril.⁵

Foi na ocupação do espaço público dos centros urbanos no início do século XX por crianças empobrecidas estereotipadas como “menores”, que, no País, surgem discursos produzidos pelas elites políticas da época, reivindicando a

⁴ BRASIL. Decreto 1.313, de 17 de janeiro de 1891. Estabelece providências para regular o trabalho dos menores e empregados nas fábricas da capital federal. **Coleção Leis do Brasil**. Poder Executivo. Rio de Janeiro, v. 3, p. 326, 31 dez. 1891.

⁵ MOURA, Esmeralda Moura Bolsonaro. Infância operária e acidente de trabalho em São Paulo. In: PRIORE, Mary Del. **História da Criança no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 1996. p. 116.

necessidade de instituir medidas jurídicas e sociais para investir contra a ociosidade infantil, em conseqüência do processo de industrialização e da crescente pauperização das camadas populares.⁶

É nesse sentido que os Institutos Disciplinares são criados, visando solucionar os problemas que o Poder Judiciário enfrentava em relação ao encaminhamento de meninos apreendidos nas ruas. Era a solução reclamada pelas elites da época. No Estado de São Paulo, o governo autoriza a criação de um desses Institutos por meio da Lei 844, de 10 de outubro de 1902. No Rio de Janeiro, acontece igual movimento para criação desse novo modelo institucional de acolhimento. Segundo Moraes,

Em 1902, o governo de Bernardino de Campos cria o Instituto Disciplinar com o objetivo de sanar estas dificuldades. Instalado na capital, no bairro do Tatuapé, e já considerado pelo Secretário da Justiça como uma medida insuficiente “frente às proporções do problema”, destinava-se a abrigar menores do sexo masculino, entre 9 e 21 anos, os “pequenos mendigos, vadios, viciosos, abandonados”, incluindo-se aqueles condenados, por infração, pelo Código Penal então vigente. Subordinada à Secretaria da Justiça, sob a imediata inspeção do chefe de polícia, a instituição foi instalada com o objetivo específico de promover “a regeneração dos menores criminosos e corrompidos”. Para alcançá-lo, propunha-se – segundo seu regulamento interno – **a incutir hábitos de trabalho**, a educar e a fornecer instrução literária e profissional, de preferência a agrícola.⁷ (grifo nosso)

É a partir desse modelo de instituição que se constata a predominância da pedagogia do trabalho como modelo de educação e possibilidade de “regeneração de menores” da época. Tratava-se, pois, da conjugação de um modelo educacional com “[...] duplo objetivo: a instrução e o adestramento para a boa conduta”, como muito bem criticava Russell⁸.

No Rio de Janeiro, o Instituto Disciplinar, no ano seguinte à sua criação, passaria a ser chamado de Colônia Correccional, conforme Decreto 4.753, de 28 de janeiro de 1903, que instituiu a Colônia Correccional de Dois Rios.⁹

O texto citado descreve seus objetivos no art. 1º do seguinte modo:

⁶ PADILHA, Miriam Damasceno. **Criança não deve trabalhar**: a análise sobre o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Repercussão na Sociabilidade Familiar. Recife: CEPE, 2006. p. 41.

⁷ MORAES, Carmen Sylvia Vidigal. A normatização da pobreza: crianças abandonadas e crianças infratoras. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 15, p. 82, set./out./nov., 2000.

⁸ RUSSELL, Bertrand. **Educação e Ordem Social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 44.

⁹ BRASIL. Decreto 4.753, de 28 de janeiro de 1903. Institui a Colônia Correccional de Dois Rios. **Coleção de Leis do Brasil**. Poder Executivo. Rio de Janeiro, v. 1, p. 32, 31 dez. 1903.

A colônia de Dois Rios, destinada à reabilitação, pelo trabalho e educação, dos mendigos, do sexo masculino, vagabundos ou vadios, capoeiras, ébrios habituais, jogadores, ladrões, dos que praticarem o lenocínio e dos menores viciosos, que forem encontrados e como tais julgados no Distrito Federal, compreendidos nessas classes os definidos no Código Penal e no Decreto 145, de 12 de julho de 1892 (Lei 947, de 29 de dezembro de 1902, art. 1º, n. IV).

Durante as duas primeiras décadas do XX, diversos movimentos de operários e sindicalistas de São Paulo passam a denunciar a exploração do trabalho de crianças e mulheres nas fábricas. Especialmente no período compreendido entre 1917 e 1919, o país acompanha greves e movimentos de resistência, denunciando indistintamente a exploração do trabalho de crianças e mulheres e a precariedade das condições de vida.

No Rio de Janeiro, os operários de uma companhia de tecidos, além de denunciarem a exploração do trabalho de infantil, reivindicavam escolas para essas crianças. No entanto, apenas em 1919, foi reconhecida a limitação da jornada de trabalho em oito horas e a proibição do trabalho aos menores de quatorze anos.¹⁰

Após um verdadeiro processo de judicialização da assistência, surge a proposta do primeiro Código de Menores no Brasil, mediante a edição do Decreto 5.083, de 01 de dezembro de 1926, que autorizou o governo a elaborar um projeto de lei com a finalidade de publicação de um Código de Menores.¹¹

A redação do Projeto de Lei foi de autoria do Juiz de Menores do Rio de Janeiro José Candido Albuquerque de Mello Mattos, que construiu uma proposta de consolidação da legislação sobre o tema, resultando na edição do Decreto 17.943-A, de 12 de outubro de 1927¹², estabelecendo o primeiro Código de Menores da América Latina.¹³

¹⁰ CAMPOS, Herculano Ricardo; ALVERGA, Alex Reinecke de. Trabalho infantil e ideologia: contribuição ao estudo da crença indiscriminada na dignidade do trabalho. **Estudos de Psicologia**. Natal, v. 6, n. 2, p. 232, 2001.

¹¹ BRASIL. Decreto 5.083, de 01 de dezembro de 1926. Institui o Código de Menores. **Coleção de Leis do Brasil**. Poder Legislativo, Rio de Janeiro, v. 1, p. 79, 31 dez. 1926.

¹² BRASIL. Decreto 17.943-A de 12 de outubro de 1927. Consolida as Leis de Assistência e Proteção a Menores. **Coleção de Leis do Brasil**. Poder Executivo, Rio de Janeiro, v. 2, p. 476, 31 dez. 1927.

¹³ Nas primeiras décadas do século XX, vários países da América Latina criavam seus códigos de menores; no Brasil (1927); Chile (1928); Uruguai (1934); Equador (1938). Ver: PILOTTI, F.; RIZZINI, Irene. **Arte de Governar Crianças**. Rio de Janeiro: USU, 1995. VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os Direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo: LTr, 1999.

A campanha em prol da assistência à infância ganhou considerável espaço na sociedade brasileira, subordinando a maioria das questões sociais, econômicas e políticas da época. De fato, para muitos médicos, políticos e advogados, o futuro da ordem social brasileira parecia depender da capacidade do governo de resolver efetivamente o problema da infância. O crescente interesse em torno da criança no Brasil também pôde ser atribuído, pelo menos em parte, à organização no início do século XX de congressos promovidos pelo movimento pan-americano. Esses encontros criaram um espaço internacional para troca de informações, idéias e debates, além de exercerem considerável pressão política, que resultou na criação de novas leis sobre a infância.¹⁴

A edição do primeiro Código de Menores concretizava toda a experiência representada pelas leis existentes na época sobre “menores”. É neste sentido que explica Veronese:

O Código de Menores veio alterar e substituir concepções obsoletas como as de discernimento, culpabilidade, penalidade, responsabilidade, pátrio poder, passando a assumir a assistência ao menor de idade, sob a perspectiva educacional. Abandonou-se a postura anterior de reprimir e punir e passou-se a priorizar, como questão básica, o regenerar e educar. Desse modo, chegou-se à conclusão de que questões relativas à infância e à adolescência devem ser abordadas fora da perspectiva criminal, ou seja, fora do Código Penal.¹⁵

O Código de Menores serviu de instrumento para classificar os “menores”, conforme sua condição social, considerando como abandonados aqueles com idade inferior a dezoito anos, que não tivessem quem os cuidasse, ou, mesmo na companhia dos pais, tutor ou outra pessoa responsável, tivessem tais práticas contrárias à moral e aos bons costumes, promovendo uma espécie de educação orientada para a civilização da infância, e pretendendo evitar a delinqüência e os maus-tratos contra criança.

O reconhecimento da situação da infância como um problema social é explicitado nos discursos e nas leis, como consequência óbvia da situação generalizada de pobreza da população. Neste sentido, a conotação jurídica implícita na descrição do problema dos menores (abandonados e delinqüentes) cede espaço para uma caracterização de cunho social da infância e da adolescência.¹⁶

¹⁴ WADSWORTH, James E. Moncorvo Filho e o problema da infância: modelos institucionais e ideológicos da assistência à infância no Brasil. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 19, n. 37, set. 1999.

¹⁵ VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os Direitos da Criança e do Adolescente**, cit. p. 27-28.

¹⁶ PILOTTI, Francisco J.; RIZZINI, Irene. *Op. cit.*, p. 136.

Além da preocupação com a delinqüência, também houve preocupação com a construção de uma cultura de promoção do trabalho operário. Por isso, a vadiagem tornou-se um delito, objeto de interesse de controle via sistema penal, que considerava como vadios os “menores”, que, apesar de terem um lugar e uma família, vivessem perambulando pelas ruas, e também classificava a mendicância como uma prática reprovável, definindo como mendigos aqueles que vagavam pelas ruas esmolando, pois a essência era a preocupação com a aplicação dos princípios higienistas que tanto sucesso faziam na Europa durante esse período.

Crianças pobres, no "ambiente desfavorável das ruas", tornaram-se alvo natural das campanhas preventivistas. Precárias condições de saúde e educação logo foram definidas e diagnosticadas como predisposição biológica ao crime, a "inclinação natural" estabelecida por Lombroso. Clínicas de eufrenia foram abertas, cidades de menores projetadas, não logrando, senão produzir socialmente a figura do menor abandonado.¹⁷

No campo normativo, a partir da promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, em 16 de julho de 1934, houve mudanças significativas. O próprio texto inicial da Constituição estabelecia entre seus objetivos “[...] organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico”.¹⁸ Note-se que nesse período há uma mudança de perspectivas sobre a educação com as propostas de novas metodologias, bem como com a universalização do acesso ao ensino primário. No que tange ao trabalho da criança e do adolescente, esta inova em matéria constitucional ao fixar uma idade mínima para trabalho em 14 anos de idade, nos seguintes termos:

Art. 121, § 1º A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

[...]

d) proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno a menores de 16 e em indústrias insalubres, a menores de 18 anos e a mulheres;

¹⁷ MARQUES, Vera Regina Beltrão. Histórias de higienização pelo trabalho: crianças paranaenses no SÉCULO XIX. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 23, n. 59, abr. 2003.

¹⁸ BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial [da] União**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, p. 1, 16 jul. 1934.

Esse texto, que não sofrerá modificações na Constituição de 1937, delega à legislação trabalhista a responsabilidade pelo oferecimento de melhores condições de desenvolvimento para crianças e adultos. Embora sua concretização estivesse distante de qualquer possibilidade de efetivação, mantinha-se uma preocupação especial relativa ao oferecimento de uma formação para o desempenho de um ofício.

Contudo, a concepção mais concreta do oferecimento de algum tipo de profissionalização seria formulada a partir da criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), criado pelo Decreto-lei 4.048, de janeiro de 1942, com subordinação à Confederação Nacional da Indústria (CNI), que destaca entre seus objetivos a organização e a administração de escolas de aprendizagem para os filhos dos trabalhadores na indústria.

[...] a concepção do ensino expressa na “lei” orgânica do ensino industrial, concilia duas modalidades de formação de operários. A principal modalidade seria desenvolvida nas escolas industriais, herdeiras das antigas escolas de aprendizes artífices, então promovidas ao nível pós-primário (1º ciclo do ensino médio, ramo industrial). Aí seriam ensinados ofícios que exigiriam uma formação mais longa, em oficinas especializadas. A outra modalidade seria a aprendizagem, ministrada em “serviços”, que associaria escola e trabalho, visando ao ensino de parte de cada ofício industrial.¹⁹

Ou seja, as escolas de aprendizes não possuíam uma metodologia ao ensino de um ofício, estando limitada aos padrões artesanais da prática, enquanto as escolas profissionais mecânicas apresentavam uma pedagogia talvez mais eficiente aos seus objetivos.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), editada através do Decreto-lei 5.452, de 1º de maio de 1943, apresenta um capítulo específico sobre o trabalho do “menor”, nos arts. 402 a 441. Esses dispositivos gerais do trabalho da criança e do adolescente incluem: determinação da duração de trabalho, formas para admissão em emprego, a Carteira de Trabalho e Previdência Social, os deveres dos responsáveis legais de “menores” e dos empregadores no contrato de aprendizagem, e ainda a previsão de penalidades a aqueles que violarem os direitos, representando um grande avanço para época em relação à matéria. Por fim,

¹⁹ CUNHA, Luiz Antônio. O ensino industrial-manufatureiro no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, n. 14, p. 96, 2000.

nas disposições finais, em especial no art. 440, determina-se que nenhum prazo prescricional correria aos menores de dezoito anos, visando preservar os direitos trabalhistas quando violados nesse período.

Logo após, com o fim da Segunda Guerra Mundial, o País adota a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, em 1946, prevendo o dever do Estado em proteger e assistir à maternidade, à infância e adolescência, bem como proibir o trabalho noturno aos menores de dezoito anos, que antes era estabelecido em dezesseis anos.²⁰

Ao final da década de quarenta, iniciam-se novamente as discussões sobre os “problemas dos menores”. Uma das iniciativas eram as Semanas de Estudos dos Problemas dos Menores, que nasceram das dificuldades de aplicação do Código de Menores, envolvendo juízes e demais profissionais do setor. As Semanas iniciaram-se no Estado de São Paulo em 1948 e prolongaram-se até a década de setenta. As atividades que contavam com a participação de religiosos, médicos, assistentes sociais e juristas tinham como objetivo a discussão de “medidas para os problemas de abandono e delinquência dos menores”.²¹

No âmbito Internacional, as discussões sobre proteção a crianças e adolescentes estavam mais avançadas, como destaca Marcílio:

O ano de 1959 representa um dos momentos emblemáticos para o avanço das conquistas da infância. Nesse ano, as Nações Unidas proclamaram sua *Declaração Universal dos Direitos da Criança*, de significativo e profundo impacto nas atitudes de cada nação diante da infância. Nela, a ONU reafirmava a importância de se garantir a universalidade, objetividade e igualdade na consideração de questões relativas aos direitos da criança. A criança passa a ser considerada, pela primeira vez na história, *prioridade absoluta e sujeito de Direito*, o que por si só é uma profunda revolução. A Declaração enfatiza a importância de se intensificar esforços nacionais para a promoção do respeito dos direitos da criança à sobrevivência, proteção, desenvolvimento e participação. A exploração e o abuso de crianças deveriam ser ativamente combatidos, atacando-se suas causas.²²

²⁰ BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial [da] União**, Poder Legislativo, 19 set. 1946.

²¹ MORELLI, Ailton José. A inimizabilidade e a impunidade em São Paulo. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 19, n. 37, set. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01881999000100007>. Acesso em 16 nov. de 2007.

²² MARCÍLIO, Maria Luiza. **A lenta construção dos direitos da criança brasileira – Século XX**. Disponível em: <<http://www2.ibam.org.br/municipiodh/biblioteca%2FArtigos/crianca.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2007.

Após o golpe militar em 1964 é estabelecida a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM) como uma política de caráter assistencialista, nos moldes da Doutrina da Segurança Nacional da Escola Superior de Guerra, com o objetivo de formular e executar uma política nacional mediante o estudo dos problemas e o planejamento centralizado de medidas, que envolvia a orientação, coordenação e fiscalização das entidades. Silva registra que

A criação de uma fundação nacional foi um projeto cultivado desde a realização da 1ª Semana de Estudos dos Problemas de Menores, que se sucederam depois pelos anos de 49, 50, 51, 52, 53, 56, 57, 59, 70, 71 e 73 sob o patrocínio do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o que ocorreu também no Rio de Janeiro a partir de 1955. Submetida à Câmara dos Deputados em 1961, a proposta foi rejeitada. Em 1964, um filho do então Ministro da Justiça Milton Campos foi barbaramente assassinado por adolescentes moradores nos morros do Rio de Janeiro e o próprio Ministro, juntamente com outros juristas do Rio de Janeiro, convenceram o presidente General Humberto Castelo Branco a criar, por decreto, a almejada fundação nacional.²³

Desse modo, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) foi instituída pela Lei 4.513, de 1º de dezembro de 1964, e propunha a integração do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social mediante uma instituição com personalidade jurídica de direito privado com autonomia técnica, financeira e administrativa. Essa Fundação, estabelecida em Brasília, era responsável pela execução da Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), direcionada ao atendimento das necessidades básicas do “menor” considerado em processo de marginalização social.²⁴

Em 1967, houve um retrocesso com referência a legislação sobre o trabalho infantil, fruto do regime militar instaurado.

[...] a Constituição Federal de 1967, seguida pela Emenda Constitucional n. 1, de 1969, ao instituir a assistência ao universo infanto-juvenil, não seguiu no todo as constituições precedentes, determinando duas modificações específicas. A primeira, referente à idade mínima para iniciação ao trabalho, que passa a ser de 12 anos, e a segunda, instituindo o ensino obrigatório e gratuito nos estabelecimentos oficiais para crianças de 7 a 14 anos de idade. A postura assumida pelo Estado brasileiro de permitir o trabalho de

²³ SILVA, Roberto da. Direito do Menor x Direito da Criança. **O Neófito**. Disponível em: <<http://www.neofito.com.br/artigos/art01/civil8.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2007.

²⁴ CUSTÓDIO, André Viana. **A exploração do trabalho infantil doméstico no Brasil**: limites e perspectivas para sua erradicação. Tese (Doutorado em Direito). Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. p. 72.

crianças com 12 anos, a partir de 1967, significou um retrocesso com relação às legislações da maioria dos países.²⁵

No âmbito do Direito Internacional do Trabalho, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) edita a Convenção 138, durante a 58ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, que aconteceu em Genebra no ano de 1973. Essa Convenção entrou em vigor no plano internacional no ano de 1976.

A Convenção 138 que trata da idade mínima para admissão a emprego e obriga os países a adotarem uma política nacional de combate ao trabalho infantil, tem por objetivo adotar um instrumento geral que substituísse gradualmente os instrumentos internacionais editados pela Organização Internacional do Trabalho, que até aquela época eram restritos a limitados setores econômicos.

O que se pretendia com a nova Convenção era atingir a total abolição do trabalho infantil. A Convenção determina aos Estados-membros que, ao ratificarem a Convenção, deveriam emitir uma declaração determinando uma idade mínima para o trabalho não inferior à idade de conclusão da escolaridade compulsória ou, em qualquer hipótese, não inferior aos quinze anos, conforme art. 2º, § 3º, desta.²⁶

É neste sentido que Custódio e Veronese explicam

As convenções internacionais voltadas para a promoção social encontram parâmetros de legitimidade exatamente no momento em que procuram estabelecer mecanismos para a melhoria de desenvolvimento humano, mediante a garantia de direitos que promovam a proteção integral de todos seres humanos.

Assim, na interpretação das convenções, deve ser considerada, necessariamente, a perspectiva de ampliação no espectro de abrangência a partir do princípio da dignidade humana.²⁷

No Brasil, somente 29 anos após aprovação da Convenção 138, é que esta seria ratificada através do Decreto Presidencial 4.134, de 15 de fevereiro de 2002, estabelecendo a idade mínima ao trabalho em dezesseis anos, ressalvada a condição de aprendiz a partir dos quatorze anos de idade, ou seja, o limite de idade considerado como regular para a conclusão da escolaridade obrigatória. Há que se destacar que, para a ratificação da Convenção 138 da Organização Internacional do

²⁵ VERONESE, Josiane Rose Petry. **Temas de Direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo: LTr, 1997. p. 11.

²⁶ CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Trabalho Infantil: a negação de ser criança e adolescente no Brasil**. Florianópolis: OAB/SC, 2007. p. 194.

²⁷ *Idem, ibidem*, p. 197.

Trabalho, o Brasil precisou tomar medidas para a adequação da sua legislação, das quais a mais destacada foi a aprovação da Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998, que elevou os limites de idade mínima para o trabalho previstos no texto original aprovado em 05 de outubro de 1988.

É preciso lembrar que no fim da década de setenta, o país aprova seu segundo Código de Menores, Lei 6.697, de 10 de outubro de 1979, que, regido de acordo com a Doutrina da Situação Irregular, reafirmou a proposta Política da Doutrina da Segurança Nacional, ou seja, a base da Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM).

Segundo Oliveira,

O Código de Menores de 1979, coadunado com a política social da ditadura militar e sob a rubrica de situação irregular, fundamenta-se nos mesmos preceitos que nomeiam a figura do delinqüente, o indivíduo perigoso, a associação pobreza-marginalidade e a idéia de defesa social, retraduzindo, sob a forma de segurança nacional, o subversivo por delinqüente, uma suposta minoria por outra suposta maioria.²⁸

O ano de 1979 foi declarado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como o “Ano Internacional da Criança” com o objetivo de chamar a atenção do mundo para as necessidades das crianças.

Com a indicação do Ano Internacional da Criança, em 1979, a situação da criança no Brasil passa a ser repensada. Surgiram então inúmeras associações e entidades preocupadas com a criança e as ruas. Urge nova postura, uma lei que abarque com todas as situações de risco e que acabe com a exposição de crianças.²⁹

Contudo, seriam, na década de 1980, estabelecidas as experiências mais importantes para a história do Direito da Criança e do Adolescente, pois, nesse período, os movimentos sociais pressionavam as instituições para encontrar alternativas à prática do menorismo vigente desde 1927.

²⁸ OLIVEIRA, Salete Magda de. A moral reformadora e a prisão de mentalidades: adolescentes sob o discurso penalizador. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 76, 1999.

²⁹ VERONESE, Josiane Rose Petry; COSTA, Marli Marlene Moraes da. **Violência Doméstica: quando a vítima é criança ou adolescente – uma abordagem interdisciplinar**. Florianópolis: OAB/SC, 2006. p. 48.

Com a redemocratização do país na década de 80, o governo passa a sofrer forte pressão tanto em nível nacional quanto internacional, para que tome providências diante da situação da infância carente que se agravava e da enorme visibilidade que adquiria com legiões de crianças e adolescentes vagando pelas ruas.³⁰

Com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, abriu-se o caminho para a incorporação da Teoria da Proteção Integral das Nações Unidas no Brasil. Essas atividades contaram durante todo período com a participação de parlamentares e não-parlamentares, oriundos de diferentes lugares e inserções sociais, também envolvendo especialistas, dirigentes e integrantes de organizações governamentais, representantes de movimentos sociais, organizações não-governamentais e a população em geral.³¹

Como um de seus principais resultados está o reconhecimento jurídico da garantia dos direitos fundamentais, e da proteção integral e da prioridade à criança e ao adolescente.

Nesse período histórico de transição política foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil em 1988. Destaca-se no artigo 1º a constituição de um Estado Democrático de Direito, fundado na soberania, cidadania e dignidade humana. Pela primeira vez as crianças e adolescentes são reconhecidos como cidadãos, sem qualquer tipo de discriminação. Assim, os objetivos fundamentais da República são indicados no artigo 3º:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Além disso, essa proteção jurídica à criança e ao adolescente também estaria respaldada pela legislação internacional, em decorrência da ratificação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, editada pela Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas e aprovada pela Assembléia Geral

³⁰ SOUZA, Marli Palma. Crianças e Adolescentes: Absoluta Prioridade? **Revista Katalysis**, Florianópolis, n. 2, p. 44, 1998.

³¹ CUSTÓDIO, André Viana. A exploração do trabalho infantil doméstico no Brasil, cit., p. 128.

em 20 de novembro de 1989. No Brasil, essa Convenção foi ratificada pelo Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990, que afastou qualquer dúvida sobre a incorporação da Teoria da Proteção Integral no ordenamento jurídico brasileiro.

Sobre a Teoria da Proteção Integral, Veronese assim explica:

Quando a legislação pátria recepcionou a Doutrina da Proteção Integral fez uma opção que implicaria um projeto político-social para o país, pois, ao contemplar a criança e o adolescente como sujeitos que possuem características próprias ante o processo de desenvolvimento em que se encontram, obrigou as políticas públicas voltadas para esta área a uma ação conjunta com a família, com a sociedade e o Estado.³²

Os direitos fundamentais elencados na Constituição da República Federativa do Brasil têm como alicerce a garantia das necessidades básicas à promoção da cidadania, como descreve o artigo 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

O artigo 203 da Constituição Federal trata da proteção à criança, ao adolescente, à família, à gestante e à melhor idade, na prestação da assistência social, independentemente da contribuição da seguridade social, para a promoção da condição de dignidade de pessoa humana.

A inovação do artigo 204 da Constituição Federal foi promover um novo olhar sobre a política pública, resguardando os recursos orçamentários, provendo uma política de descentralização, sob execução dos Estados e municípios, ou seja, conforme as necessidades da comunidade e com a sua participação no controle da política pública.

No que tange à educação, a Constituição Federal determina ao Estado que a promova como direito de todos, responsabilizando a família pela garantia da frequência das crianças e adolescentes à escola, buscando, com isso, a promoção do pleno desenvolvimento e ao exercício da cidadania.

³² VERONESE, Josiane Rose Petry, **Direito da criança e do adolescente**. Série Resumos. Florianópolis: OAB/SC, 2006. p. 9.

Se a educação, além de direito individual, é também um dever social, o Estado passa a exercer papel fundamental, procurando garantir, pública e universalmente, acesso à educação (ou, de forma mais específica, ao ensino formal). É por tal razão que Marshall atribui à educação *status* de direito social, uma vez que sua concretização só será plenamente realizável no contexto do Estado de Bem-Estar.³³

Importa registrar que os princípios e diretrizes da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, editados pela Organização das Nações Unidas (ONU), já haviam sido adotados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conforme preconiza o artigo 227:

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

Neste sentido, os direitos fundamentais reconhecidos na Constituição Federal garantem às crianças e aos adolescentes direitos especiais, diferentemente dos atribuídos aos adultos, em razão de sua situação peculiar de desenvolvimento.

O parágrafo 1º do artigo 227 determina a promoção, pelo Estado e pelas organizações da sociedade civil, de programas de atendimento à saúde da criança e do adolescente, com recursos específicos à assistência materno infantil, programas especializados a portadores de deficiência física, bem como a proteção sob guarda das situações de “abandono ou orfandade”.

Há um grande desafio neste campo em relação às políticas governamentais, pois

A obrigação do Estado é para com a sociedade como um todo, cujo recurso, no caso de não-cumprimento por parte do Estado de suas obrigações, reside no Parlamento ou conselhos locais e não para com os cidadãos individuais, cujo recurso reside num tribunal de justiça ou pelo menos num tribunal quase judicial. A manutenção de um equilíbrio razoável entre esses elementos coletivos individuais dos direitos sociais é uma questão de importância vital para o Estado socialista democrático.³⁴

³³ VERONESE, Josiane Rose Petry; VIEIRA, Cleverton Elias. **Limites na Educação:** sob a perspectiva da Doutrina da Proteção Integral, do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Florianópolis: OAB/SC, 2006. p. 49.

³⁴ MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 96-97.

Outra inovação, ainda pouco observada, diz respeito ao *status* constitucional de prioridade absoluta na realização dos direitos da criança e do adolescente, conferindo responsabilidade compartilhada à família, à sociedade e ao Estado para sua realização por meio de políticas sociais públicas e de todos os meios necessários para a sua efetivação.

O sentido e o alcance sócio-jurídico do Princípio da Prioridade Absoluta implica necessariamente o fato que crianças e adolescentes deverão estar sempre em primeiro lugar nas escalas de preocupações da família, da comunidade, Poder Público e da sociedade em geral. Outra não pode ser a compreensão da idéia de responsabilidade compartilhada entre estes diversos segmentos e entes sociais, em face dos direitos fundamentais, das necessidades básicas e dos interesses infanto-juvenis que o Direito da Criança e do Adolescente contempla.³⁵

Partindo do pressuposto de que a criança e o adolescente estão em condição peculiar de desenvolvimento, o princípio da prioridade absoluta é um mecanismo de proteção e prevalência do melhor interesse da criança. É nesse sentido que a criança e o adolescente passam a ter prioridades na escala de interesses, sendo estes deveres compartilhados entre a família, a sociedade e o Estado.

Segundo Veronese,

Por absoluta prioridade devemos entender que a criança e o adolescente deverão estar em primeiro lugar na escala de preocupação dos governantes. Entendemos que, na área administrativa, enquanto não existissem creches, escolas, postos de saúde, atendimento preventivo e emergencial às gestantes, condições dignas de moradias, trabalho, não se deveria ter como principais ações do tipo: asfaltar ruas, construir praças, sambódromos, monumentos etc., porque a vida, a saúde, o lar, a prevenção e o tratamento de doenças são mais importantes que as obras de concreto que ficam para demonstrar o poder do governante.³⁶

Este é o primeiro passo de reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente e na sua respectiva efetivação, pois recebe um instrumento importante com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, representando um marco na história de afirmação dos direitos.

³⁵ LIMA, Miguel M. Alves, **O Direito da Criança e do Adolescente**: fundamentos para uma abordagem principiológica. Tese (Doutorado em Direito). Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001. p. 217.

³⁶ VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito da criança e do adolescente**, cit. p. 15-16.

O Estatuto da Criança e do Adolescente representa uma ruptura com a Doutrina da Situação Irregular, deixando as crianças e os adolescentes de serem tratados como meros objetos de direitos, para serem reconhecidos na sua condição elementar de sujeitos de direitos, ou seja, redimensionando toda uma nova visão social.³⁷

Além da já citada Convenção 138 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), merece destaque a ratificação pelo Brasil da Convenção 182, sobre a proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação.

No contexto da redemocratização do Brasil, em especial após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, houve mudanças significativas nos pressupostos das políticas sociais, pois, quando o Estatuto da Criança e do Adolescente propõe transformações a partir dos direitos garantidos na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, constrói-se um novo olhar para a infância.³⁸

Contudo, é muito importante ainda ressaltar que o Direito da Criança e do Adolescente afirma-se como uma legislação que, além de reconhecer e declarar direitos, oferece um conjunto de medidas políticas e jurídicas para que estes direitos sejam efetivados na realidade.³⁹

Para Veronese, “uma das inovações trazidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente consiste na possibilidade de cobrar do Estado o cumprimento de determinados direitos, ou seja, é pela primeira vez que o Estado passa ao banco dos réus”.⁴⁰

Por isso, prevê serviços destinados à promoção da proteção aos direitos da criança e do adolescente, oferecidos de modo descentralizado, com articulação das organizações governamentais e não-governamentais, visando o objetivo maior da universalização das políticas públicas. Isso quer dizer alcançar um conceito de política pública em que necessariamente não se trata apenas daquilo que é estatal,

³⁷ VERONESE, Josiane Rose Petry; COSTA, Marli Marlene Moraes da. *Op. cit.*, p. 52.

³⁸ RIZZINI, Irene; BARKER, Gary; CASSANIGA, Neide. **Políticas sociais em transformação: crianças e adolescentes na era dos direitos**. Disponível em: <http://www.educaremrevista.ufpr.br/arquivos_15/rizzini_barker_cassaniga.pdf>. Acesso: 07 nov. 2007.

³⁹ CUSTÓDIO, André Viana. Os novos Direitos da Criança e do Adolescente. In: **Revista Espaço Jurídico**. UNOESC, Joaçaba. v. 7, n. 1, p. 17, jan./jun. 2006.

⁴⁰ VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVA, Moacyr Motta da. **A tutela jurisdicional dos direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: LTr, 1998. p. 152.

mas o que está destinado ao público de forma universal, ainda que executado no espaço não-governamental.⁴¹

Portanto, o Estatuto da Criança e do Adolescente trouxe um novo sistema de garantias, prevendo a ação articulada entre a família, o Estado, a comunidade e a sociedade em geral na efetivação dos direitos fundamentais da infância, que, articulado ao princípio da descentralização político-administrativa, estabeleceu competências aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente para deliberar sobre a política de atenção à infância e juventude nos municípios.

Em vista disso, o princípio da descentralização político administrativa, pressupõe mudanças significativas na política de atendimento, não sendo mais compatível as aplicadas pelo “direito do menor”. Assim, esse novo sistema requer uma modificação no seu reordenamento legal, social e institucional, implicando uma mudança de conteúdo, método e gestão.⁴²

O princípio da descentralização político-administrativa está situado no terreno das mudanças de gestão. O seu conteúdo básico diz respeito às mudanças que tinham (e ainda têm) de ser introduzidas na forma de administrar as Políticas de que visam ao atendimento de crianças e adolescentes, vistos, agora, como sujeitos de Direitos Fundamentais, na condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, e não mais como meros “clientes” do “paternalismo estatal”, e do “populismo” de terminada classe política, ou de “filantropia da sociedade civil”.⁴³

De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente em seu art. 86, “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Assim, o art. 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente determinou como linhas de ação da política de atendimento:

- I – políticas sociais básicas;
- II – políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitam;
- III – serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

⁴¹ CASTANHA, Neide. **Políticas sociais e oferta institucional frente o trabalho infantil doméstico no Brasil**. Brasília: OIT, 2002. p. 10.

⁴² LIMA, Miguel M. Alves. *Op. cit.*, p. 259.

⁴³ *Idem, ibidem*, p. 260.

IV – serviço de identificação e localização de pais, responsável, de crianças e adolescentes desaparecidos;
V – proteção jurídico social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

A política de promoção, proteção, defesa e atendimento da criança e do adolescente no município deve, então, ser deliberada e controlada pelos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente com a finalidade de garantir e efetivar os direitos previstos no artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Trata-se, portanto, da prescrição de um sistema de garantias de direitos, que tem por finalidade proteção integral da criança e do adolescente contra a exploração no trabalho, mediante as garantias da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Consolidação das Leis do Trabalho, que oferecem mecanismos articulados e de responsabilidade coletiva.

1.2 Contexto, obstáculos e desafios para erradicação do trabalho infantil

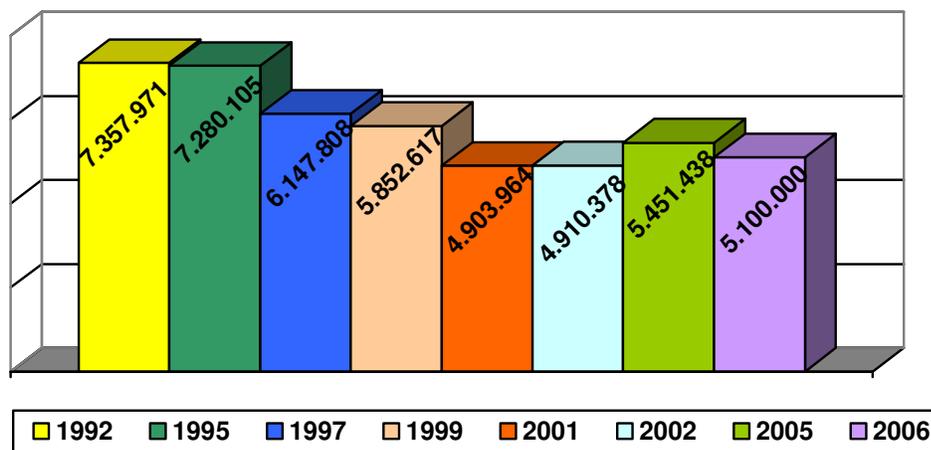
Nos últimos anos, os dados sobre trabalho infantil no Brasil foram aprimorados e fornecem uma base representativa da dimensão e do contexto desse fenômeno. Isso ocorreu principalmente a partir das pesquisas produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a colaboração da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística realiza pesquisas domiciliares desde 1967 com o foco de investigação nas características da população na área de educação, trabalho, rendimento, habitação, saúde, entre outros. Esses dados tornaram-se importantes para diagnosticar o trabalho infantil e promover a política de assistência social.

A pesquisa Nacional por Amostra e Domicílios (PNAD) passou a ser realidade a partir de 1981, mas é no início da década de 1990 que a PNAD introduziu o tópico trabalho infantil. Cabe destacar que até 2004 a população rural da região norte do País não entrava nas pesquisas, a justificativa era em razão das distâncias e o pequeno número de pessoas nessa região. Os dados do Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística informam que a ocupação de crianças e adolescentes no trabalho está reduzindo.

Gráfico 01: Trabalho Infantil - Brasil



A comparação dos dados levantados no período compreendido entre 1992 e 2002, referentes às crianças e aos adolescentes trabalhadores com idades entre 10 e 17 anos, demonstram que em 1992 a população de crianças e adolescentes trabalhadores representava 7.357.971; já em 1995 esses números passaram para 7.280.105; em 1997 para 6.147.808; no ano de 1999 atingiu 5.852.617; em 2001 eram 4.903.964 e, por fim, em 2002 foram registrados 4.910.378 crianças e adolescentes trabalhadores, ou seja, um pequeno acréscimo no último ano em análise.⁴⁴

No ano de 2004, a Síntese de Indicadores Sociais apontava a presença de 5.071.348 crianças e adolescentes explorados no trabalho. O aumento observado nos números da referida síntese, em relação aos dados das pesquisas mais tradicionais, pode ser explicado pela amostra escolhida. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) tomava como indicadores crianças e adolescentes a partir dos 10 anos de idade, como ainda apresentam algumas tabelas nesta síntese. Já os dados globais produzidos pelo IBGE foram reduzidos para 5 anos de idade.

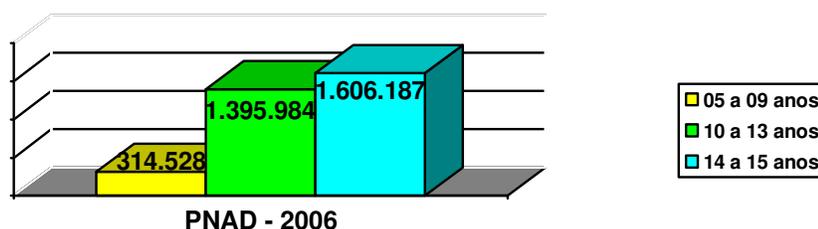
⁴⁴ SCHWARTZMAN, Simon; SCHWARTZMAN, Felipe Farah. **O trabalho infantil no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, Grupo Conjuntura, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004. p. 7.

Isso ampliou a percepção do número real de crianças e adolescentes trabalhadores no Brasil, antes desconsiderados pelas pesquisas.⁴⁵

No entanto, esta não foi a justificativa para o aumento do trabalho infantil em 2005, em que os dados da PNAD apontaram um acréscimo de 11% na população com faixa etária entre 5 e 15 anos; assim, nesse ano, foram apresentados 5.451.438 milhões de crianças e adolescentes trabalhadores com idade entre 5 e 17 anos.⁴⁶

Os dados mais recentes sobre trabalho infantil foram apresentados em setembro de 2007, na PNAD (2006), que apontou 5,1 milhões de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos trabalhando. Deste total, 314 mil tinham entre 5 e 9 anos, 1,4 milhão tinham idades entre 10 e 13 anos, e 1,6 milhão com idade de 14 e 15 anos. Das crianças e adolescentes ocupadas, cerca de 44% são trabalhadores não remunerados, fato que desconstrói o mito de que o trabalho ajuda economicamente as famílias.⁴⁷

Gráfico 02: Trabalho Infantil - Idade



Quanto à jornada de trabalho, 34% trabalha até 14 horas por semana, 52% trabalha de 15 a 39 horas semanais, e 14% trabalha acima de 40 horas. Em relação ao trabalho infantil e escola, os indicativos apresentados entre crianças e adolescentes que estudam e trabalham são: 93% dos ocupados com idades entre 5 a 9 anos, 96% dos ocupados entre 10 a 13 anos, e 84% dos ocupados entre 14 e 15 anos. Nesta última faixa etária é representativo o número de adolescentes que só

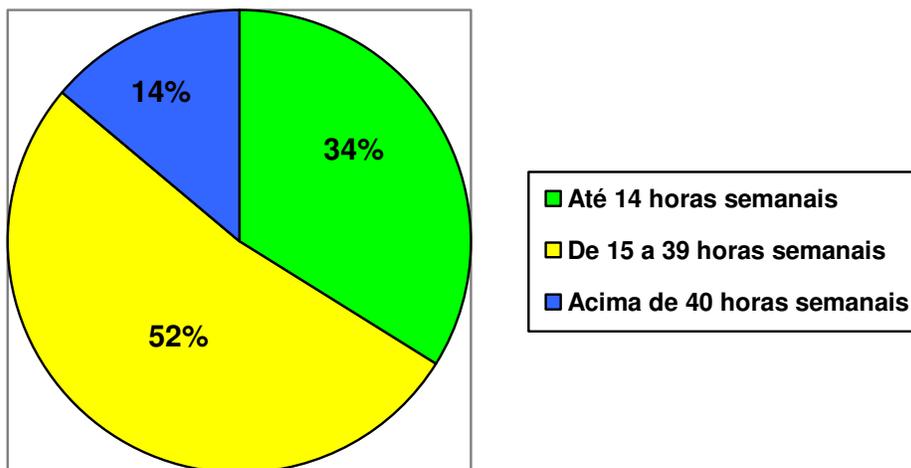
⁴⁵ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**: Síntese dos Indicadores Sociais. Brasília: IBGE, 2004. p. 226.

⁴⁶ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**: Síntese dos Indicadores Sociais. Brasília: IBGE, 2005. p. 197.

⁴⁷ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**: Síntese dos Indicadores Sociais. Brasília: IBGE, 2006.

trabalham. Ainda cabe registrar que a proporção de repetência ou abandono é o dobro em relação às crianças e adolescentes que não trabalham.⁴⁸

Gráfico 03: Trabalho Infantil - Jornada de Trabalho



Os levantamentos de dados sobre a educação, realizados pelo IBGE através da PNAD, e também pelo Ministério da Educação e Cultura, por meio dos Censos Escolares, compõem uma política de aprofundamento das investigações neste campo da educação. Isso ocorre em razão do compromisso brasileiro com as Metas para o Desenvolvimento do Milênio, propostas pela Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo de erradicar a pobreza nos próximos 20 anos. A principal meta na educação é atingir a universalização do ensino fundamental até o ano de 2015.

Segundo Sachs,

As Metas para o Desenvolvimento do Milênio reconhecem sabiamente que a miséria tem muitas dimensões, não apenas renda baixa, mas também vulnerabilidade a doenças, exclusão da educação, fome crônica e subnutrição, falta de acesso à comodidade, como água potável e saneamento, e degradação ambiental, como o desflorestamento e a erosão do solo, que ameaçam vidas e meios de subsistência.⁴⁹

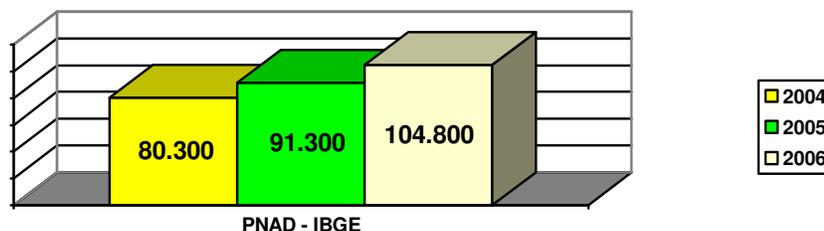
⁴⁸ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD): Síntese dos Indicadores Sociais**. Brasília: IBGE, 2006.

⁴⁹ SACHS, Jeffrey. **O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 249.

Para a PNAD, há algumas questões a serem superadas quando se trata de pesquisa sobre trabalho infantil, mas a questão central está na sazonalidade, uma vez que a pesquisa é realizada no mês de setembro, e pode não registrar trabalho infantil em determinada região, principalmente nas áreas em que o plantio ou colheita tem período definido, a exemplo da colheita da maçã em Santa Catarina, que ocorre entre os meses de novembro e abril, local onde já foram diagnosticados casos de trabalho infantil.

Em relação aos dados de Santa Catarina, a realidade não difere dos índices nacionais. Nos últimos três anos, assistimos os índices se elevarem enquanto em âmbito nacional decaíam, em 2004 eram 80.300 mil crianças e adolescentes com idade entre 5 e 15 anos, em 2005 passaram para 91.300, e agora nos dados mais recentes referente a PNAD (2006), são 104.800 mil crianças e adolescentes exploradas no Trabalho.

Gráfico 04: Trabalho Infantil - Santa Catarina



O Estado de Santa Catarina, tem regiões expressivas que são marcantes a presença da colonização alemão e italiana, que tem a cultura do trabalho muito presente, assim, Schwartzman e Schwartzman observaram que

É na região sul que atividade agrícola dos pais determina mais fortemente a atividade dos filhos, apesar de que a renda familiar média dos pais do setor agrícola é o dobro da região sul em comparação do nordeste (714,34 vs 246,83 reais). Este dado confirma a idéia de que o trabalho de crianças e adolescentes nas áreas agrícolas do sul está associado a uma tradição específica de trabalho familiar, com raízes prováveis na cultura de imigrantes de origem italiana, alemã e japonesa, entre outros, e não a necessidades econômicas prementes ou condições de exploração extremas.⁵⁰

⁵⁰ SCHWARTZMAN, Simon; SCHWARTZMAN, Felipe Farah. *Op. cit.*, p. 19.

Neste sentido, um dos pontos a serem superados, está na forte tradição cultural pelo trabalho, tanto da sociedade quanto dos gestores, uma vez que o próprio governador do Estado de Santa Catarina, em 2003, utilizou-se da mão-de-obra de um menino de 10 anos, engraxate, em visita ao município de Chapecó, e, como forma de contribuição, toda a sua comitiva fez o mesmo, no intuito de estar “ajudando” aquele menino.

Um outro ponto a se destacar está no campo dos programas sociais, onde há uma demanda significativa. Constatase que o PETI não atende a todas as crianças, e este ainda é o único programa de erradicação do trabalho infantil no Estado. Assim, há que se implementar o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, o qual está sendo discutido em âmbito Estadual.

As transformações observadas no arcabouço jurídico brasileiro referente ao trabalho de crianças e jovens permitem reconhecer que gradativamente foram estabelecidos sistemas de normas destinadas à proteção contra exploração do trabalho infantil. No entanto, as normas jurídicas por si só podem não surtir efeitos diretos ou indiretos, conforme se deseja ao prescrevê-las.

É neste sentido que se apresentam alguns obstáculos para a materialização da eliminação do trabalho infantil, e dentre estes ganharam maior evidência na produção teórica sobre o tema os aspectos culturais, educacionais, bem como os limites sociais.

Para Custódio, os aspectos culturais representam limites concretos para a erradicação do trabalho infantil e estão dispostos em forma de mitos culturais reproduzidos por gerações, e ainda reforçados por práticas jurídicas e políticas ao longo da história brasileira. Expressões de uso comum são representativas dessa realidade, tais como:

01) é melhor trabalhar do que roubar; 02) o trabalho da criança ajuda a família; 03) é melhor trabalhar do que ficar nas ruas; 04) lugar de criança é na escola; 05) trabalhar desde cedo acumula experiência para trabalhos futuros; 06) é melhor trabalhar do que usar drogas; 07) trabalhar não faz mal a ninguém.⁵¹

⁵¹ CUSTÓDIO, André Viana. **A exploração do trabalho infantil doméstico no Brasil**, cit. p. 100.

Pode-se verificar também que o discurso apresentado na criação dos Institutos Disciplinares no início do século XX, ao dizer que o trabalho infantil pode ser visto como benéfico à criança, sempre foi freqüente justificativa para evitar a indesejada ociosidade, pois, desse modo, a criança e o adolescente poderiam representar perigo ao não trabalharem. Ou seja, atribui ao ócio uma condição que nega as necessidades de desenvolvimento, tratando o descanso e o lazer como algo perverso, mal, que devem ser combatidos com o trabalho.⁵²

Neste sentido, Silva assinala que

O trabalho é *tolerado* por uma parcela significativa da sociedade, pelos mitos que ele enseja: é 'formativo', é 'melhor a criança trabalhar que fazer nada', ele 'prepara a criança para o futuro'. Fatores como a estrutura do mercado de trabalho, na qual o que se busca é o lucro desenfreado, mesmo às custas da exploração dessa mão-de-obra dócil e frágil, a pouca densidade da educação escolar obrigatória de qualidade ofertada pelos poderes públicos, além da inexistência de uma rede de políticas públicas sociais fundamentais ao desenvolvimento da infância, são algumas outras razões apontadas como incentivo à família para a incorporação de seus filhos nas estratégias de trabalho e/ou sobrevivência.⁵³

Idéias que apenas ocultam mais uma forma perversa de violência contra à criança são apresentadas nesses mitos culturais e estão estruturadas sobre a lógica menorista e, por isso, são incompatíveis com a perspectiva dos direitos humanos na atualidade. É deste modo que o discurso do “trabalho enobrecedor” representa uma visão discriminatória, denotando que a marginalidade já estaria inserida culturalmente nas populações mais pobres, mitos que encontram raízes no ultrapassado pensamento positivista da Criminologia⁵⁴. Neste sentido o trabalho cumpriria um papel disciplinador, sob a ordem da moral idealizada, como forma de evitar a ociosidade e seus correspondentes “desejos do mal”.

Andrade lembra que,

⁵² CUSTÓDIO, André Viana. **A exploração do trabalho infantil doméstico no Brasil**, cit. p. 104.

⁵³ SILVA, Maria Izabel da. Trabalho Infantil: um problema de todos. **Cadernos Abong**: Subsídios à IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Abong, São Paulo, n. 29, p. 112, nov. 2001.

⁵⁴ Sobre o pensamento da Criminologia positivista, destaca-se Cesare Lombroso, com sua tese do delinqüente nato. Segundo ele, a tendência para o crime estava determinada biologicamente e poderia ser disposta pelos estudos das características físicas do homem. Ver também Ferri e Garofalo, que foram discípulos de Lombroso.

No Brasil, a ideologia do trabalho está arraigada no sentido de dar dignidade ao sujeito, vinculada ainda ao pressuposto corporativista da era Vargas, de maneira que, dentro do imaginário nacional, o trabalho é visto em oposição à vida errante, sendo conseqüentemente valorizado.⁵⁵

No campo educacional, cabe registrar que existem muitos limites a serem superados. Mesmo diante dos esforços empreendidos nos últimos anos para a universalização do acesso à educação e até no questionável aumento dos investimentos públicos nessa área, podem-se verificar obstáculos concretos, como, por exemplo, o Programa Universidade para Todos, do Governo Federal, que ainda não alcançou “todos”, mas tem oportunizado a estudantes de escolas públicas o acesso ao ensino superior, fato que tem contribuído para romper com o *ciclo intergeracional de pobreza*.

Mas a educação como instrumento de emancipação e cidadania ainda é utilizada pelo Poder Público como instrumento na defesa dos interesses das classes dominantes. As crianças ricas recebem uma educação de qualidade para formação da classe burguesa. Enquanto isso, às crianças pobres são oferecidas uma educação na qual basta saber a leitura e a escrita, pois consideram que é suficiente o aprendizado de um ofício.⁵⁶

No campo da educação infantil e ensino fundamental, há dois fatores que necessitam ser rompidos: na educação infantil é a garantia de acesso a todas as crianças, e no ensino fundamental público, uma educação de qualidade com condições de freqüência e permanência escolar.

Deste modo, um dos fatores que contribui fortemente para exploração da mão-de-obra infantil é explicado por Grunspun: “Quando as crianças repetem de ano ou não se comportam bem na escola, a opção para trabalhar, em qualquer trabalho, é a que emerge na família com a maior facilidade.”⁵⁷

Uma educação verdadeiramente de qualidade não pode ser algo objetivamente determinado, pois é preciso reconhecer que cada criança tem sua

⁵⁵ ANDRADE, Jackeline Amantino de. **O espaço público como uma rede de atores**: a formação da política de erradicação do trabalho infantil no Brasil. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004. p. 66.

⁵⁶ ALMEIDA, Regina Stela Andreoli de. **Consciência e escolarização**: um estudo sobre a construção da identidade do jovem trabalhador e suas relações com a escolaridade. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 1998. p. 102.

⁵⁷ GRUNSPUN, Haim. **O Trabalho das Crianças e dos Adolescentes**. São Paulo: LTr, 2000. p. 23.

cultura e vivência, e seu desenvolvimento depende do reconhecimento dessas condições. Assim, o papel da escola deve ser inclusivo, permitindo o acesso de todos ao conhecimento.

Como bem registram Veronese e Vieira,

[...] a educação não deveria estar voltada exclusiva ou prioritariamente às exigências do mercado, até porque a própria Constituição afirma que a educação tem por finalidade antes a formação do ser humano, depois, a preparação para o exercício da cidadania e, só então, a qualificação profissional.⁵⁸

Daí a necessidade de promover uma cultura de educação para a plena cidadania, incentivando a construção do pensamento crítico, autônomo e emancipador capaz de superar os mitos do trabalho infantil que legitimam a exploração de milhões de crianças e adolescentes brasileiros.

A exploração do trabalho infantil foi mantida historicamente em todo o mundo num contexto em que a pobreza das famílias era apontada como o seu principal fator determinante. No entanto, é preciso reconhecer que o fenômeno do trabalho infantil é constituído por diversos fatores, apesar de as pesquisas ainda insistirem numa visão determinista vinculada à exclusividade da condição de pobreza, ocultando a multiplicidade das causas da exploração do trabalho infantil.⁵⁹

Não se pode negar que a pobreza é um fator de exploração da mão-de-obra infantil, principalmente quando o uso do trabalho durante a infância, seja ele remunerado ou não, ainda é considerado como uma alternativa de muitas famílias para manter a própria sobrevivência. No entanto, este é seu aspecto mais evidente, mas não exclusivo.

Hillesheim e Silva explicam que

A precarização das relações de trabalho, que se intensifica com o modelo de acumulação flexível, constitui hoje uma das causas que acelera o fenômeno do trabalho infantil e da exploração do adolescente no trabalho. É sempre conveniente lembrar que se é verdade que a realidade social e econômica leva crianças e adolescentes para o mercado de trabalho em condições precárias, é também verdade que esta situação é mantida por causa dos interesses do capital. Estes trabalhadores (crianças e

⁵⁸ VERONESE, Josiane Rose Petry; VIEIRA, Cleverton Elias. *Op. cit.*, p. 40-41.

⁵⁹ RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma; HOLANDA, Fernanda Rosa Borges de. **A criança e o adolescente no mundo do trabalho**. Rio de Janeiro: USU/Amays, 1996. p. 44-45.

adolescentes) se tornam mão-de-obra barata, portanto, reduzem os custos da produção e, além disso, produzem, em termos quantitativos e até qualitativos, tanto quanto um trabalhador adulto.⁶⁰

Ao tratar das questões sociais, cabe assinalar as afirmações de Sposati, ao explicar que, no Brasil, para enfrentar o processo de pauperização e espoliação dos trabalhadores, o Estado implementou duas estratégias básicas. Uma delas seria o uso de um regime autoritário e excludente, e a outra, a inserção de uma política calcada no modelo assistencial, sendo que esta forma de política assistencial consagra formas populistas de relação e benevolência enquanto formas de atendimento às necessidades de reprodução da sobrevivência das classes subalternas.⁶¹

Deste modo, Sposati⁶² observa que o Estado burguês deve garantir uma distribuição de benefícios e atendimento à demanda da força de trabalho, mesmo que se contraponha a certos interesses do capital, e é nesta circunferência que as políticas sociais se constituem em um ambiente que solidifica os interesses populares.

Apesar de programas sociais voltados à redução da pobreza no Brasil contribuírem para a retirada de crianças e adolescentes do trabalho, foi a partir do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)⁶³, que se verificaram os números significativos de crianças e adolescentes retirados do trabalho. No entanto, o grande debate da atualidade está na unificação do PETI ao Bolsa Família, pois, com isto, acaba-se perdendo o foco das políticas públicas direcionadas à eliminação do trabalho infantil, uma vez que o Bolsa Família está reduzido a apenas três dimensões: a redução da pobreza, a educação e a saúde.

⁶⁰ HILLESHEIM, Jaime; SILVA, Juliana da. **As marcas do trabalho**: acidentes envolvendo adolescentes em Blumenau. **Relatório Final de Pesquisa**, II Fórum Anual de Iniciação Científica, Blumenau, Universidade Regional de Blumenau, set. 2003. p. 6.

⁶¹ SPOSATI, Aldaiza de Oliveira *et al.* **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileira**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29.

⁶² *Idem, ibidem*, p. 24.

⁶³ O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) foi criado em 1996, com objetivo inicial de retirar as crianças e adolescentes que trabalham nas carvoarias do Estado do Mato Grosso do Sul, nos canaviais de Pernambuco e nas pedreiras e sisal da Bahia, através de apoio financeiro às famílias e atividades educacionais, culturais e pedagógicas para as crianças. O Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome, em 2005, levantou indicadores do programa de erradicação do trabalho infantil, demonstrando que o PETI está em 2.788 municípios do Brasil, atendendo a 930.804 crianças e adolescentes, no Estado de Santa Catarina, são 180 municípios, que atendem a 28.684 crianças e adolescentes.

Assim, o PETI teve alterações significativas com a entrada em vigor da Portaria 666, de 30 de dezembro de 2005, que disciplinou a integração entre o Bolsa Família e o PETI, tendo como resultados: a ampliação da idade para o ingresso ao programa que passou a ser de 0 a 15 anos; a alteração do valor da Bolsa, pois as famílias com renda *per capita* de até R\$ 120,00 receberão valores correspondentes ao benefício do Bolsa Família, que pode chegar até R\$ 112,00, sendo, R\$ 18,00 por criança (limitadas a três), mas aquelas que tiverem renda *per capita* inferior a R\$ 60,00 receberão um complemento de R\$ R\$ 58,00. No caso de a renda *per capita* ser superior a R\$ 120,00, o valor do benefício é aquele fornecido pelo PETI, que pode ser R\$ 25,00 nos municípios de até 200 mil habitantes e R\$ 40,00 nos municípios com mais de 200 mil habitantes. Assim, gradativamente as famílias beneficiadas pelo PETI passarão a integrar o Programa Bolsa Família.

O objetivo dessa integralização, segundo Governo Federal, foi a racionalização da gestão, de ambos os programas, com o incremento da intersetorialidade e da potencialidade das ações do Governo, evitando-se a fragmentação, a superposição de funções e o desperdício de recursos públicos.

Cabe destacar que, para receber tais benefícios, as famílias comprometem-se a cumprir as condicionalidades na área da saúde e educação, que é o eixo central do Programa Bolsa Família.

Dentre essas condicionalidades, merecem destaque:

Em relação à saúde

Para as famílias com criança até 7 anos: levar as crianças para vacinação e manter atualizado o calendário de vacinação; levar as crianças para pesar, medir e ser examinada conforme o calendário do Ministério da Saúde.

Para as gestantes e mães que amamentam

Participar do pré-natal; continuar o acompanhamento após o parto, de acordo com o calendário do Ministério da Saúde e levando sempre o Cartão da Gestante; participar das atividades educativas desenvolvidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e alimentação saudável.

Em relação à educação

Matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos na escola; garantir a frequência mínima de 85% das aulas a cada mês. Se o aluno precisar faltar é necessário informar à escola e explicar o motivo; informar ao gestor do Programa Bolsa Família sempre que alguma criança mudar de escola. Assim, os técnicos da prefeitura poderão continuar acompanhando a frequência.⁶⁴

⁶⁴ BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social. **O Programa Bolsa Família – O que são Condicionalidades**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades>>. Acesso em: 19 nov. 2007.

Demonstradas as condicionalidades, cabe destacar que o Ministério da Educação apresentou dados de municípios com percentual de “alunos não localizados”, ou seja, aqueles que estão recebendo o benefício mas o operador no município da Educação desconhece o local de estudo, seja pelo fato de as crianças estudarem em municípios vizinhos, seja por estarem matriculadas mas não freqüentarem a escola.

Assim, no Brasil 3.191 municípios têm faixas de percentuais de 0 a 10% de “alunos não localizados”, 2.157 municípios têm faixas entre 10% e 30% de “alunos não localizados”, e 103 municípios têm acima de 30% de “alunos não localizados”, sendo que quatro destes chegam a mais de 50% de “alunos não localizados”. De acordo com Ministério de Desenvolvimento Social, em algumas cidades o agente comunitário de saúde tem ajudado a localizar esses alunos.⁶⁵

Diante dos dados, as famílias beneficiárias do Bolsa Família deverão receber notificações nos extratos dos benefícios, identificando o descumprimento das condicionalidades e, de acordo com o Ministério do desenvolvimento Social, poderão receber sanções, constituídas por advertência, bloqueio por trinta dias, suspensão de até 60 dias, ou, por fim, o cancelamento do benefício.

1.3 O processo de construção política para erradicação do trabalho infantil

A efetivação de políticas públicas para a erradicação do trabalho implica transformações profundas em diversos campos e, inclusive, em sua própria dimensão jurídica. O Direito da Criança e do Adolescente apresenta-se como potencial alternativa que congrega, dentre outros aspectos, uma nova visão, multidisciplinar e democrática, pois têm em sua essência a participação dos diversos atores sociais. Além disso, atribuem responsabilidades para o Estado, à família e à sociedade quanto à efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Contudo, o processo de afirmação do Direito da Criança e do Adolescente no Brasil não teria ocorrido sem a participação das organizações sociais que, representadas nos Fóruns de Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA)

⁶⁵ BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social. *Op. cit.*

juntamente com juristas, profissionais de diversificadas áreas e organizações governamentais, foram as responsáveis pela elaboração do projeto do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Fórum DCA é um espaço democrático da sociedade civil dedicado à articulação e mobilização, sem distinções religiosas, raciais, ideológicas ou partidárias e aberto à cooperação com instituições nacionais e internacionais. Sua missão é a garantia da efetivação dos direitos da criança e do adolescente, através de proposição, articulação e monitoramento das políticas públicas e da mobilização social nos níveis federal, estadual e municipal.⁶⁶

Esses fóruns tiveram papel importante numa participação representativa durante a aprovação do capítulo destinado à proteção da família, da criança e do adolescente e do idoso na Constituição da República federativa do Brasil de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990.

É preciso lembrar que esse movimento de reflexão, constituído por diversos grupos em eventos, congressos e seminários, contou com a adesão da sociedade a partir da distribuição de mais de cinquenta mil cópias do anteprojeto, que recebeu sugestões de aperfeiçoamento, sendo, ao final, apreciado nas duas casas do Congresso Nacional.

A proposta apresentada, sob a responsabilidade do Senador Ronan Tito, no Senado Federal, e do Deputado Nelson Aguiar, na Câmara dos Deputados, foi aprovada, nesta última, com a extraordinária votação de 435 votos favoráveis e apenas 8 votos contrários. Além das inúmeras colaborações durante as discussões realizadas nas audiências públicas.⁶⁷

Esse foi o reflexo da mobilização social e o desejo da sociedade organizada na construção de um novo modelo participativo, democrático e justo. Além disso, diferenciou-se pela participação expressiva das crianças e adolescentes brasileiros em todo o processo, que se objetivou num abaixo assinado com mais de oitocentas mil assinaturas levadas ao parlamento brasileiro.⁶⁸

Como decorrência do novo sistema jurídico de proteção à criança e ao

⁶⁶ BRASIL. **Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <<http://www.forumdca.org.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2007.

⁶⁷ PEREIRA, Tânia da Silva. **Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069/90**: Estudos Sócio-Jurídicos. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 11-13.

⁶⁸ PEREIRA, Tânia da Silva. **Estatuto da Criança e do Adolescente**, cit. p. 11-13.

adolescente, muitas iniciativas políticas iniciaram-se desde então. Medida que merece destaque especial na abordagem do trabalho infantil no Brasil foi a criação de espaços públicos não-estatais de articulação de propostas e diretrizes de políticas públicas, tais como a criação do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, criado em 1994, composto por membros do Governo Federal, trabalhadores, empregadores e entidades da sociedade civil.

Dentre os objetivos do Fórum estão a sensibilização, mobilização e articulação dos agentes institucionais governamentais e da sociedade civil para atuar na prevenção e erradicação do trabalho infantil; a garantia do compromisso tanto do governo quanto da sociedade para o cumprimento dos dispositivos legais e das convenções internacionais; a contribuição para a elaboração de políticas, planos de ação e programas de prevenção e erradicação do trabalho infantil; o acompanhamento e a implementação dos planos e de ação e de prevenção para a erradicação do trabalho infantil e por fim o monitoramento das metas de erradicação do trabalho infantil.

São nesses conjuntos de objetivos que os fóruns atuam como espaços abertos de articulações, debates e reflexões sobre as alternativas necessárias à erradicação do trabalho infantil. No ano de 2000, como resultado da ação integrada dos fóruns, foram elaboradas Diretrizes para uma Política Nacional de Combate ao Trabalho Infantil, aprovada no mesmo ano pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

As diretrizes da política nacional destacam que, para a efetiva proteção de criança e adolescente contra a exploração no trabalho, é necessário um conjunto de ações articuladas que envolvam: integração e sistematização de dados sobre o trabalho infantil; implantação dos efetivos controle e fiscalização; garantia de escola pública de qualidade a todas as crianças e adolescentes, com condições de acesso, frequência e permanência em período integral; articulação interinstitucional quadripartite entre organizações governamentais, ONGs, organizações de trabalhadores e empregadores; melhoria da renda familiar garantida por meio de renda mínima e geração de renda a todas as famílias e a promoção de desenvolvimento local integrado e sustentável.⁶⁹

⁶⁹ BRASIL. Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do trabalho Infantil. **Diretrizes para a formulação de uma política nacional de combate ao trabalho infantil**. Brasília: FNPETI, 2000. p. 12.

O mais imediato desafio para a compreensão da realidade de crianças e adolescentes explorados no trabalho consiste na integração e sistematização dos dados sobre trabalho infantil. É preciso saber onde estão as crianças e adolescentes, quantas são, o que fazem e qual sua realidade, para que as políticas públicas sejam traçadas de acordo com um marco de realidade. Por isso, são necessários estudos e pesquisas que evidenciem a realidade nacional e as peculiaridades locais a fim de que se possam implementar ações eficazes, eficientes e pontuais para erradicar o trabalho infantil onde ele realmente está acontecendo.

Assim, a integração e sistematização de dados sobre o trabalho infantil deve levar em consideração algumas questões, tais como gênero e etnias, conceitos e metodologias que possam explicar causas e conseqüências do trabalho infantil, as condições, os riscos e os abusos desse trabalho; e é neste sentido que a classificação desses fatores que interferem em sua existência/eliminação e das distintas atividades passam a se constituir em uma tarefa fundamental do processo de produção e análise de dados e informações primárias.⁷⁰

As condições de desigualdades sociais são fatores predominantes na exploração do trabalho de crianças e adolescentes, decorrentes do modo capitalista de produção. Essa situação é evidenciada quando se verificam elevados percentuais de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza.

O próprio Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil destaca que

Essa estrutura econômica levou o Brasil a ser reconhecido mundialmente como um dos países com os maiores índices de desigualdade social, expressos na concentração de renda nas classes economicamente protegidas. Na década de 1980, 62% da renda nacional pertenciam aos 20% mais ricos da população e apenas 8% da renda eram divididas entre os 40% mais pobres.⁷¹

Como já foi exposto, a legislação de proteção à criança e ao adolescente no Brasil é bastante avançada e está em consonância com as normas internacionais. No que se refere ao trabalho infantil, o País dispõe de variados

⁷⁰ BRASIL. Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do trabalho Infantil. **Diretrizes para a formulação de uma política nacional de combate ao trabalho infantil**. Brasília: FNPETI, 2000. p. 20.

⁷¹ BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria de Inspeção do Trabalho. **Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e a Proteção ao Trabalhador Adolescente**: Plano Nacional. Brasília: MTE, 2004. p. 13.

instrumentos jurídicos sobre o tema. Primeiramente, cabe salientar a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que destaca em seu artigo 7º, XXXIII, a proibição de trabalho perigoso, insalubre e penoso a menores de dezoito anos, de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, ressalvada a condição de aprendizagem a partir dos quatorze anos.

Além da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é importante destacar a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente, prevendo mecanismos de proteção ao criar um sistema de garantia, de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. No tocante ao trabalho infantil, o Estatuto traz um capítulo específico de proteção à criança e ao adolescente no trabalho (arts. 60-69).

No âmbito internacional, destacam-se as Convenções 138 e 182 da Organização Internacional do Trabalho. A Convenção 138 trata da idade mínima para admissão a emprego, tendo sido proposta com o objetivo de adotar um instrumento geral que substituísse gradualmente os instrumentos internacionais editados pela Organização Internacional do Trabalho, que até aquela época eram restritos a limitados setores econômicos.⁷²

O que se pretende com essa Convenção é atingir a total abolição do trabalho infantil nos países signatários. A Convenção determina aos Estados-membros que ratifiquem a Convenção e emitam uma declaração determinando uma idade mínima para o trabalho, não podendo ser inferior à idade de conclusão da escolaridade compulsória ou, em qualquer hipótese, não inferior aos quinze anos, conforme o seu artigo 2, § 3º.

A Convenção OIT/182 trata da proibição das piores formas de trabalho infantil e da ação imediata para a sua eliminação. Neste sentido, para que o conjunto de normas seja efetivo, faz-se necessária uma compreensão das questões estruturais do trabalho infantil, por parte do Poder Público, da família e da sociedade. Um dos caminhos experimentados com sucesso está focado na promoção da articulação institucional quadripartite.

⁷² VERONESE. Josiane Rose Petry; CUSTÓDIO. André Viana. Exploração do trabalho infantil: um estudo sobre a idade mínima para as atividades laborais no âmbito do Direito Internacional. **Revista Grifos**, Unoesc, Chapecó, p. 77, out. 1997.

O modelo de articulação entre os distintos atores que compõem os Fóruns de Erradicação do Trabalho Infantil representa um ideário de democracia participativa, constituído em um espaço por excelência na formulação, execução e gestão das políticas públicas de garantia de direitos da criança e do adolescente.

Cabe listar alguns instrumentos em que se destaca o papel do Fórum:

- Conscientização de crianças e adolescentes, e de suas famílias, sobre seus direitos de cidadania;
- Reivindicação efetiva concreta dos direitos das crianças e adolescentes;
- Garantia da eficácia e efetividade do processo de prevenção e erradicação do trabalho infantil;
- Implementação de programas de qualidade;
- Sensibilização de amplos segmentos da sociedade sobre a relevância do problema do trabalho infantil e sobre as possibilidades concretas de superá-lo.⁷³

E ainda, para que se promova uma ação institucional integrada, o Fórum destaca alguns elementos necessários, tais como a participação entre os diversos atores que compõem o sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente, planos de trabalho conjuntos, ênfase nas ações municipais como instrumento de eficácia e de transparência político-administrativa e o envolvimento dos Poderes Legislativo e Judiciário.

As diretrizes da Política Nacional de Combate ao Trabalho Infantil dedicam atenção inclusive para a garantia de escola pública e de qualidade para todas as crianças e adolescentes, incluindo até seus próprios pais, pois sabe-se que o nível de escolarização da família é um fator importante no momento de decisão sobre o ingresso precoce no mercado de trabalho.

Diante de um arcabouço jurídico completo e, ainda desconhecido pelos próprios operadores, faz-se necessário definir as competências e ações dos órgãos que compõem o sistema de garantia dos direitos da criança e adolescente, pois são atores indispensáveis na concretização das previsões jurídicas destinadas a dar conta da erradicação do trabalho infantil no Brasil.

A preocupação com a organização desse sistema fez o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) definir, na Resolução 113/2005, os órgãos que compõem esse sistema, cabendo aqui destacar

⁷³ BRASIL. Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. **Diretrizes para a formulação de uma política nacional de combate ao trabalho infantil**, cit. p. 32.

alguns, como o Conselho Tutelar, os órgãos do Ministério Público e os Conselhos de Direitos.

Ao Conselho Tutelar cabe zelar pelos direitos de crianças e adolescentes e, nos casos de situação de trabalho infantil, aplicar medidas de proteção, que podem ser desde o encaminhamento dos pais ou responsável a programas de atendimento, até a aplicação de outras prerrogativas, dependendo da causa, para que a irregularidade cesse.

Ao Ministério Público, dentre as diversas funções, cabe mover Ação Civil Pública, emitir termo de compromisso de ajuste de condutas, e instaurar inquérito civil público⁷⁴.

[...] a instituição em apreço tem a relevante tarefa de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis. Ora, daí a importância atribuída a essa instituição pelo Estatuto. Mesmo nos casos em que não esteja no pólo ativo da relação processual, sempre atuará nas demandas judiciais que envolvam interesses difusos de crianças e adolescentes, os quais são indisponíveis.⁷⁵

Assim, dentre as mais diversas funções do Ministério Público, destaca-se ainda a do Ministério Público do Trabalho, pois a este órgão competente mover ações civis públicas, ações cabíveis para nulidade de cláusula de contrato, acordo coletivo ou convenção coletiva, dentre outras estabelecidas na Lei Complementar 75/93.

⁷⁴ A ação civil pública “é um instrumento processual, de ordem constitucional, destinado à defesa de interesses difusos e coletivos. Mesmo estando referida no capítulo da Constituição Federal relativo ao Ministério Público (artigo 129, inciso III), a localização dessa norma não afasta o caráter constitucional da ação civil pública também para aquelas promovidas por entidades públicas e associações co-legitimadas. Essa ampliação se deve ao parágrafo 1º, do artigo 129, da Constituição Federal, pelo qual se estabelece a regra da sua não exclusividade do Ministério Público”. SALLES, Carlos Alberto. Ação Civil Pública. In: **Dicionário de Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.esmpu.gov.br/dicionario>>. Acesso em: 15 fev. 2008.

Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta de acordo com art. 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente [...] Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial.

○ Inquérito Civil Público “é um procedimento administrativo, inquisitivo e privativo do Ministério Público. Ele tem o escopo de produzir de um conjunto probatório da efetiva lesão a interesses metaindividuais. Este procedimento é prévio ao ajuizamento da Ação Civil Pública, prevista na Lei nº 7.347, de 1985”. SARAIVA, Carmem Ferreira. Considerações Preliminares sobre o Inquérito Civil Público. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, a. 4, n. 167. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1091>>. Acesso em: 30 mar. 2008.

⁷⁵ VERONESE, Josiane Rose Petry. **Interesses Difusos e Coletivos da Criança e do Adolescente**. Belo Horizonte. Del Rey, 1996. p. 126.

Os Conselhos de Direitos têm a atribuição de deliberar sobre as políticas públicas de atendimento, proteção, promoção e defesa de direitos, organizar e promover seminários, capacitações, formações dos agentes e da comunidade para o enfrentamento do trabalho infantil.

Assim, os efetivos de controle e fiscalização do trabalho infantil requerem que todos os mecanismos exigidos para a aplicação e garantia dos direitos da criança e do adolescente sejam acionados e funcionem mediante o planejamento, articulação e a verdadeira construção de uma rede de atendimento à criança e ao adolescente.

É neste ambiente que se faz necessária a implementação de medidas imediatas e eficazes no que tange às necessidades sociais básicas das famílias. Sobre esta temática, Pereira⁷⁶ discute as necessidades humanas, estabelecendo parâmetros como o mínimo e básico. Enquanto o mínimo significaria menos e se situaria no limiar da desproteção social, o básico conota algo primordial ao servir de base estruturante para ampliações a partir deste elemento.

Dentre as diretrizes, para que se possa pensar em políticas públicas que venham melhorar as condições de trabalho e rendas das famílias, e ao mesmo tempo proporcionar o desenvolvimento local integrado e sustentável, são necessárias algumas ações prioritárias, como o acesso à terra e a valorização do trabalho no campo, formação de empreendimentos associativos e comunitários, programas de renda mínima e, por fim, de geração de alternativas de ocupação e de mercado⁷⁷.

No campo da equidade e da diversidade, o Plano Nacional diagnosticou que não existem programas de apoio específicos para crianças e adolescentes explorados no trabalho que sejam indígenas, remanescentes de quilombos e portadores de deficiência; também não existem programas de apoio específicos para crianças e adolescentes explorados no trabalho que sejam moradores das periferias urbanas ou que trabalham em regime familiar na agricultura; quanto às ações dos programas de combate ao trabalho infantil, estas não levam em consideração as

⁷⁶ PEREIRA, Potyara. **Necessidades Humanas. Subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez. 2000. p. 26.

⁷⁷ BRASIL. Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. **Diretrizes para a formulação de uma política nacional de combate ao trabalho infantil**, cit. p. 52-56.

desigualdades regionais e as diferenças entre as crianças das áreas urbanas e rurais.⁷⁸

Daí a necessidade de adequação das políticas públicas para o enfrentamento de formas específicas de trabalho infantil, tais como aquelas com crianças envolvidas em atividades ilícitas, no trabalho infantil doméstico e nas atividades informais da zona urbana, que fazem parte do conjunto de ações do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, com a perspectiva que devem receber atenção e enfrentamento imediato. No entanto, há algumas dificuldades apresentadas no Plano:

a) os programas específicos de prevenção e erradicação do trabalho infantil doméstico são limitados e pontuais, necessitando de ampliação de seu escopo de ações; b) não existem programas específicos de prevenção e erradicação do trabalho infantil no narcotráfico e no narcoplantio; c) os programas específicos de prevenção e erradicação da exploração sexual infanto-juvenil não destacam os casos de exploração sexual comercial infanto-juvenil a contento, concentrando-se naqueles de abuso sexual; d) impunidade e corrupção comprometem o combate ao trabalho infantil em atividades ilícitas; e) limitação do PETI para lidar com esses grupos.⁷⁹

A superação desses obstáculos precisaria da construção de uma rede para erradicação do trabalho infantil, com a integração do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente. A própria Constituição Federal já traz no artigo 227 a construção desta rede, uma vez que compartilha as responsabilidades entre Estado, sociedade e família.

A idéia de rede tem por base o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, compreendendo os diversos atores que interagem para garantir esses direitos. Deste modo,

[...] quando se fala em sistema de garantia de direitos, melhor se tem a compreensão teórica, abstrata e estática do conjunto de serviços previstos idealmente em lei, enquanto a expressão 'Rede de Proteção' expressa esse mesmo sistema concretizando-se dinamicamente, na prática, por meio de

⁷⁸ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria de Inspeção do Trabalho. **Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente**. Brasília: MTE, 2004, p. 45-46.

⁷⁹ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria de Inspeção do Trabalho. **Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente**. cit. p. 46.

um conjunto de organizações interconectadas no momento da prestação desses serviços.⁸⁰

Assim, esse sistema de garantia apresenta eixos de ação (promoção de direitos, defesa dos direitos e controle social), que criam redes internas e entres si. Dentro do eixo defesa “estão as conexões da rede de proteção integral que articulam as normas, ações e instituições que se prestam a assegurar o cumprimento e a exigibilidade dos direitos instituídos”⁸¹, permitindo a tríplice responsabilidade compartilhada, quando da violação ou efetivação de direitos.

Schlithler conceitua rede como “iniciativas de pessoas ou organizações que desejam promover ações verdadeiramente transformadoras, e que valorizam a participação democrática e a força do coletivo”⁸², e esta rede deve ter sua própria concepção de princípios, valores e visão de mundo, assim o processo de intercomunicação da rede é constante e integrado.

Segundo Scheren-Warren, no contexto das ciências sociais, a noção de rede tem muitos sentidos, e vem sendo construído tanto como um conceito de análise quanto um conceito proposto dos movimentos sociais.

A idéia de rede como conceito propositivo utilizado por atores coletivos e movimentos sociais refere-se a uma estratégia de ação coletiva, isto é, a uma nova forma de organização e de ação (como rede). Subjacente a essa idéia encontra-se, pois, uma nova visão do processo de mudança social – que considera fundamental a participação cidadã – e de forma de organização dos atores sociais para conduzir esse processo.⁸³

De outro ponto de vista, Capra se refere às redes como componentes que se transformam, substituem-se constantemente “e, dessa maneira, sofrem mudanças estruturais contínuas, ao mesmo tempo em que preservam seus padrões de organização, que sempre se assemelham a teias”.⁸⁴

⁸⁰ BRANCHER, Leoberto Narciso. Organização e Gestão do Sistema de Garantia de Direitos da Infância e Juventude. In: KONZEN *et al.* **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC, 2000. p. 130.

⁸¹ SILVA, Enid Rocha Andrade da (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescente no Brasil**. Brasília: IPEA, CONANDA, 2004. p. 330.

⁸² SCHLITHLER, Célia R. B. **Reflexões sobre redes sociais**. Disponível em: <http://www.risolidaria.org.br/util/view_texto.jsp?txt_id=200311040005>. Acesso em: 20 nov. 2007.

⁸³ SCHERER-WARREN, Ilse. **Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização**. São Paulo: Hicitec, 1999. p. 24.

⁸⁴ CAPRA, FRIJOF. **As Conexões Ocultas: ciência para uma vida sustentável**. São Paulo: Cultrix, 2002. p. 27.

Rizzini [et al.] explica que o surgimento das redes no Brasil aparecem principalmente pós-Constituição de 1988, ampliando os debates e as práticas das políticas sociais para combater o assistencialismo. No entanto, os avanços das políticas sociais têm como entrave o pouco investimento na área social pelo Estado, dificultando a formulação de uma política em rede. Mas é o modo de organização da sociedade civil e do Estado com fomentador que favorece as primeiras articulações em rede⁸⁵.

Cabe lembrar que inicialmente a lógica de ações em redes tem por fundamento conter despesas de recursos humanos e financeiros. Assim, “a preocupação pela eficácia efetividade do trabalho é enfraquecida pelo risco de o Estado brasileiro continuar a se manter à sombra de sua responsabilidade em prol da efetiva implementação das políticas públicas”⁸⁶, articulada com os mais diversos segmentos da sociedade.

É, portanto, com a Política Nacional de Assistência Social que tem por objetivo romper com as práticas “autoritárias e verticalizadas, criando condições ideológicas e culturais para formação em rede”⁸⁷. A idéia de rede não tem por princípio “somente a otimização dos esforços, mas a valorização do sujeito, priorizando o atendimento pelas instituições e pessoas inseridas no seu meio social”⁸⁸.

Por isso, a construção de uma rede atuante na erradicação do trabalho infantil deve ser planejada a partir dos diversos segmentos representativos da sociedade (entidades governamentais, não-governamentais, programas, políticas sociais, Conselho Tutelar e de direitos), além de recursos públicos e privados.

A criação de redes requer mudanças culturais, pois todos que as representam têm em foco um único objetivo. Schlither explica que as redes devem traçar suas linhas de ações a partir do diagnóstico, capacitação, comunicação e, por fim, do fortalecimento do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

⁸⁵ RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma; NAIFF, Luciene; BAPTISTA, Rachel (Coords.). **Acolhendo crianças e adolescentes**: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. São Paulo: Cortez; Brasília: UNICEF, CIESPI; Rio Janeiro: PUC-Rio, 2006. p. 112-113.

⁸⁶ RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma; NAIFF, Luciene; BAPTISTA, Rachel (Coords.). *Op. cit.*, p. 112-113.

⁸⁷ *Idem, ibidem*, p. 114.

⁸⁸ *Idem, ibidem, loc. cit.*

Diagnóstico, que fornece a visão real das necessidades do município e permite planejar globalmente;

Capacitação, que promove o encontro constante de todas as entidades, a modernização gerencial e busca gerar consensos em torno do funcionamento em rede;

Comunicação (sistema de comunicação e informação via internet), que possibilita a comunicação das entidades entre si e com a sociedade, além de consolidar informações das crianças e adolescentes atendidos;

Fortalecimento do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que diversifica as fontes de recursos e diminui a dependência em relação ao orçamento da Prefeitura.⁸⁹

É a partir destes elementos que a rede de proteção à criança e ao adolescente dará seus primeiros passos, apresentando um diagnóstico da realidade do município na área de crianças e adolescentes, mostrando a necessidade desta rede para garantir a proteção integral, apontando as formas de mobilização das instituições, bem como as estratégias de comunicação e capacitação de recursos.

No Brasil, a Rede de Monitoramento Amiga da Criança, que tem como objetivo debater, monitorar, construir consensos sobre as políticas para crianças e adolescentes, tem produzido relatórios sobre as ações do Governo Federal a partir dos compromissos assumidos com a formulação e implementação do Plano de Ação Presidente Amigo da Criança e a do Adolescente. Esta é uma das experiências de ação em rede que vem fortalecendo a política de proteção e promoção aos direitos da criança e do adolescente⁹⁰.

Nesse trabalho está engajado o conjunto de diversas organizações não-governamentais e organismos internacionais preocupados com as condições de vida das crianças e dos adolescentes brasileiros, e, para eles, “a efetiva garantia dos seus direitos só avançará e se consolidará a partir do fortalecimento do diálogo entre as organizações da sociedade e o Estado brasileiro”.⁹¹

⁸⁹ SCHLITHLER, Célia R. B. *Op. cit.*

⁹⁰ REDE DE MONITORAMENTO AMIGA DA CRIANÇA. **A Sociedade Brasileira e os Objetivos do Milênio para a Infância e a Adolescência**: II Relatório. [s. l.], 2007. p. 06.

⁹¹ *Idem, ibidem*, p. 7.

2. CONSELHO TUTELAR

2.1 Natureza jurídica e características essenciais do Conselho Tutelar

Com a retomada da democracia no Brasil na década de 1980, cria-se um ambiente favorável ao fortalecimento dos movimentos populares, que se intensificaram pelas pressões internacionais, para que os governos assumissem compromissos concretos e objetivos de transformação da realidade de crianças e adolescentes brasileiros.

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 05 de outubro de 1988, foi decorrência desse ambiente, e por isso, trouxe um conjunto de instrumentos de proteção aos direitos de crianças e adolescentes, consolidando a proposta de construção de um Estado democrático e de Direito, fundado na soberania, cidadania e dignidade humana, reconhecendo como princípio fundamental, em seu artigo 1º, parágrafo único, que: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, ou seja, proporcionou uma abertura política para participação direta e, portanto, facilitou os caminhos para o reconhecimento dos conselhos populares na gestão pública.

As formas de conselhos e participação popular remontam de longa data. Em âmbito internacional, registram-se algumas experiências relevantes, tais como a Comuna de Paris, ocasião em que os trabalhadores conseguiram exercer o governo por dois meses, em 1871, cuja iniciativa tentava implementar um modelo de democracia popular, buscando a possibilidade da gestão da coisa pública pela própria população. A comuna “propunha demolir toda a organização do trabalho capitalista, a fim de substituí-la por uma organização nova”.⁹²

Assim, “as oficinas da comuna foram modelos de um tipo de democracia popular. Elas fixavam salários, jornada de trabalho, escolha de chefias etc., com a

⁹² GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 66.

participação de todos os trabalhadores organizados em comitês,⁹³ centrado em um projeto político emancipatório.

Os sovietes russos, implantados em 1905 em São Petesburgo, como organismos de luta pelo poder do Estado, inicialmente não tinham como pressuposto ser um espaço para os movimentos de massa, pois “eram organismos de classes, compostos por operários, soldados e intelectuais revolucionários. Foram se constituindo num contra-poder operário, desempenhando tarefas públicas que antes eram responsabilidade do Estado”.⁹⁴

Na Alemanha, os Conselhos de Fábricas foram organizados como órgãos de autogestão da produção e auto-administração da população a partir das empresas, surgindo em “meio à profunda crise gerada pelo movimento de maio de 1918, ocasião em que ocorreu a queda geral das estruturas institucionais”⁹⁵.

[...] os conselhos alemães sobreviveram até 1923, por meio dos conselhos de fábricas. Eles não eram eleitos sobre uma base territorial, como na Comuna de Paris ou sovietes russos, mas sobre a base da empresa. [...] Isto era possível porque as empresas não eram apenas unidades de produção, mas células sociais, locus de socialização dos indivíduos.⁹⁶

Já as Comissões Internas de Fábricas na Itália estavam relacionadas à defesa de direitos e interesses de trabalhadores, ensejando a Gramsci⁹⁷ apresentar grandes contribuições para formulação desses conselhos.

⁹³ GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 66.

⁹⁴ *Idem, ibidem*, p. 67.

⁹⁵ *Idem, ibidem, loc. cit.*

⁹⁶ GOHN, Maria da Glória. *Op. cit.*, p. 67.

⁹⁷ Simionatto descreve que, para Gramsci, “a cultura é condição necessária ao processo revolucionário. [...] A cultura é, pois, um instrumento de emancipação política de classe operária, uma vez que, a partir dela, criam-se possibilidades de tomada de consciência em relação a problemas e situações comuns vividas pelos diferentes sujeitos sociais. A preocupação de Gramsci com a cultura está, pois, relacionada com a sua compreensão de que a luta pela emancipação política do proletariado não se coloca apenas no terreno econômico, mas dadas as condições de subalternidade intelectual às quais estiveram submetidas as classes trabalhadoras. É entre 1919 e 1920 que ele vivenciará experiências com conselhos de fábricas, lançando o jornal *L'Ordine* juntamente com Tasca, Togliatti e Terracini, com objetivo de debater o socialismo na Itália, como instrumento de criação e difusão da cultura e ainda à possibilidade concreta de educação e preparação das massas para a práxis revolucionária. [...] a partir da experiência do Conselhos, novas reflexões marcarão a sua trajetória intelectual”. (SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social**. 3. ed. Florianópolis: UFSC; São Paulo: Cortez, 2004. p. 28-30.

Gohn explica que nos Estados Unidos a experiência de conselhos é bastante diferenciada e contraditória, compreendida em parte pelo modo de vivência através de ajuda mútua: “a democracia participante tem sido o fundamento ideológico de milhares de pessoas que se unem, formam grupos de pressão na defesa dos seus interesses. O sistema é uma combinação de democracia direta com princípios de representação por intermédio de delegados”.⁹⁸

A autora ainda destaca as experiências como a criação da *Bed-Stuy Corporation* pela comunidade negra do Harlem, a Bronx Sul e o programa de ação direta da *Frontier* durante as décadas de 1960 e 1970 em Nova Iorque, com intuito de trazer para as bases o processo de decisão. Assim, para “os americanos, os conselhos nada mais seriam que instrumentos de integração social, buscando melhorar a máquina estatal e o aperfeiçoamento da democracia”.⁹⁹

Nesse contexto histórico, conferem-se dois tipos específicos de conselhos: o de operários atrelados ao sistema de produção, e de cidadãos, vinculados à distribuição de bens e serviços e as políticas oferecidas pelo Estado. Este último aproxima-se das formas dos Conselhos brasileiros.

O Brasil durante o século XX apresentou três experiências relevantes de conselhos, sendo eles criados pelo próprio Poder Executivo no final da década de 1970, com intuito de mediar suas relações com os movimentos sociais; os conselhos populares, criados pelos próprios movimentos, em suas relações com o poder público, no final da década de 1970 e início de 1980; e os conselhos institucionalizados, com a possibilidade de gestão da coisa pública.¹⁰⁰

A institucionalização dos conselhos como um pressuposto basilar da democracia foi fundamental no reordenamento jurídico, político e institucional, que reacendeu a teoria da democracia. Nesse sentido, é preciso lembrar que

[...] não é possível elaborar uma teoria da democracia adequada ao nosso tempo sem um profundo diálogo com a herança de Jean-Jacques. Se seus conceitos de interesse comum e vontade geral foram construídos de modo problemático, ou mesmo equivocado, resta o fato de que ele viu corretamente que a tarefa de construí-los é dever incontornável de todo

⁹⁸ GOHN, Maria da Glória. *Op. cit.*, p. 69.

⁹⁹ LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Publio Caio Bessa. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 32.

¹⁰⁰ GOHN, Maria da Glória. *Op. cit.*, p. 70.

pensamento democrático que pretenda superar *dialeticamente* as propostas do liberalismo.¹⁰¹

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988¹⁰² valida e congrega o povo como co-participante ativo do poder. Deste modo, a democracia deixa de ser apenas representativa, para tornar-se também participativa¹⁰³, pois

[...] essa Constituição adotou como princípio geral a cidadania e previu instrumentos concretos para exercício via democracia participativa. Leis orgânicas específicas, pós-1988, passaram a regular o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos de composição paritária, entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil. Desde então, um número crescente de estruturas colegiadas passou a ser exigência constitucional em diversos níveis das administrações (federal, estadual, e municipal).¹⁰⁴

Esse processo de participação, segundo Santos, deu-se pelo fato de que os países do sul, denominados nações em desenvolvimento, passaram, a partir da década de 1970, por um processo de democratização e, a exemplo do Brasil, de redemocratização. O Brasil, particularmente, assim como a Colômbia, teve, antes mesmo da década de 1980, períodos de democracia alternados com as ditaduras militares. Foi a partir de 1985, no entanto, que se consolidou novamente o sistema

¹⁰¹ COUTINHO, Carlos Nelson. *Crítica e Utopia em Rousseau*. **Lua Nova**, São Paulo, Centro de Estudos Contemporâneos, v. 38, p. 9, 1996.

¹⁰² A Constituição da República Federativa do Brasil destaca em seu texto um conjunto de elementos que fortalecem esse processo democrático e participativo. Assim, segundo Bonfante, a CF/1988 apresenta “no art. 5º, a garantia à informação (XXXIII), o direito de petição (XXXIV, a) e o acesso ao Judiciário (XXXV), como algumas das possibilidades de intervenção do cidadão comum na esfera do Poder Público. Tais institutos, no entanto, via de regra, tratam de questões individuais, em que não há necessariamente algum movimento de organização social. Adentrando a esfera da coletividade, a Constituição prevê, ainda no art. 5º, o mandado de segurança coletivo (LXX) e a ação popular (LXXIII). Pode-se citar também a ação de inconstitucionalidade, prevista no art. 103, assim como a ação civil pública. Há ainda o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, previstos no art. 14, sendo que a iniciativa popular é estendida aos Estados – leis estaduais – a partir do art. 27, § 4º, e aos Municípios – leis municipais – a partir do art. 29, XI, ainda mais específico em relação ao procedimentalismo. Passando para o Poder Executivo, o art. 29, X, prevê a atuação de organizações representativas no planejamento municipal, que hoje está sendo aplicado, efetivamente, na criação/revisão do Plano Diretor dos Municípios de todo o país. A realização de audiências públicas também é apontada como atribuição do Congresso Nacional (art. 58, § 2º). A mesma Carta ainda cita a participação popular nas questões da assistência social (art. 204, II), da saúde (art. 198, III), na educação (arts. 205 e 206, VI) e na garantia de direitos às crianças e aos adolescentes (art. 227)”. BONFANTE, Patrícia dos Santos. **O Regime Jurídico dos Conselhos Gestores e de Direito no Brasil**. Monografia (Graduação em Direito) Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2006. p. 31.

¹⁰³ VOGEL, Arno. **Conselho Tutelar: a comunidade resolvendo os problemas da comunidade**. [s.l.]: UNICEF, 1991. p. 10.

¹⁰⁴ GOHN, Maria da Glória. *Op. cit.*, p. 84.

democrático no país, culminado com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.¹⁰⁵

A sociedade civil, incorporada nesse elemento de participação, não tem como intento a conquista e controle do poder, mas a sua participação na esfera pública à geração de influência e participação ativa na construção do processo político.¹⁰⁶ Portanto, “participar significa influir diretamente nas decisões, [...] Se estamos em uma nova fase no país, é possível e é preciso que o movimento comunitário avance e influa diretamente”¹⁰⁷ principalmente no âmbito local.

Ainda sob esta perspectiva, surgiram as propostas para a criação de Conselhos Tutelares, com objetivo de garantir a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes, estabelecidos na Carta Magna, cujas disposições gerais seriam estabelecidas posteriormente no Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990.

2.1.1 O Projeto de Lei do Estatuto da Criança e do Adolescente no Senado Federal

Sobre este novo ordenamento, cabe resgatar alguns fatos históricos relativos aos Projetos de Leis apresentados no Congresso Nacional, concernentes ao direito da criança e do adolescente.

No Senado Federal foram apresentados três projetos: o Projeto de Lei do Senado 255, de 01 de setembro de 1989, que institui o “Código de Menores e dá outras providências”, de autoria do senador Nelson Carneiro; o Projeto de Lei do Senado 193, de 30 de junho de 1989, de autoria do senador Renan Tito, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente; e o Projeto de Lei do Senado 279, de 18 de setembro de 1989, de autoria do senador Marcio Lacerda, que previa a alteração dos artigos 32 e 34¹⁰⁸ da Lei 6.697, de 10 de outubro de 1979, que instituiu o Código

¹⁰⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: Os caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 55-56.

¹⁰⁶ VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1998. p. 45.

¹⁰⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. *Op. cit.*, p. 58.

¹⁰⁸ Art. 32. Somente poderão requerer adoção plena casais cujo matrimônio tenha mais de cinco anos e dos quais pelo menos um dos conjugues tenha mais de trinta anos.

de Menores, com objetivo de dar nova redação aos referidos artigos em razão da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, alinhando-os aos artigos 226 e 227, da Carta Magna.

Diante dos três projetos, a comissão temporária “Código de Menores” buscou a opinião de diversos organismos governamentais e não-governamentais, Ministério Público, Poder Judiciário, associações profissionais, bem como sociólogos, assistentes sociais e pedagogos também tiveram oportunidade de se manifestar em relação os projetos.

Nos primeiros debates, a Comissão apontou que

[...] os projetos de Lei do Senado nº 255/89 e 193/89 concentram as atenções gerais e sobre eles travaram-se os debates. Criou-se uma polêmica em torno deles, evidenciando-se, de logo, duas correntes antagônicas: uma, a que defendia a revisão do Código, consubstanciada no PLS nº 255/89 a outra que defendia o Estatuto da criança e do Adolescente no PLS 193/89. [...] ouvimos atentamente os argumentos de ambas as correntes, e debruçamo-nos sobre as proposições, estudando-as à luz da Constituição Federal.¹⁰⁹

Nesse contexto, o PLS 279 foi considerado tímido, pois apenas referendava a situação de adoção plena; o PLS 255, que tinha como objetivo dar nova redação ao Código de Menores, disputou espaço entre conferencistas e debatedores no Congresso Nacional. No entanto, foi o PLS 193 que obteve maior apoio, pois traçava uma nova linha de proteção aos direitos da criança e do adolescente. Os dois primeiros projetos foram declarados prejudicados em 20 de abril de 1990, em razão da aprovação do PLS 193.¹¹⁰

No discurso proferido no Senado Federal, o senador Gerson Camata, ao tratar da substituição do nome de Código de Menores para Estatuto da Criança e do Adolescente, relata:

Art. 34. Aos cônjuges separados judicialmente, havendo começado o estágio de convivência de três anos na constância da sociedade conjugal, é lícito requererem adoção plena, se acordarem sob a guarda do menor após a separação judicial. (BRASIL. Código de Menores. Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979)

¹⁰⁹ ROLLEMBERG, Francisco. **Comissão Temporária “Código de Menores”**. Senado Federal: Brasília, 1990. p. 5-6.

¹¹⁰ SILVA, José Luiz Mônaco da. **Estatuto da Criança e do Adolescente: Comentários**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 11.

Aqui consta o título de Código do Menor, mas as pessoas, os líderes, os prelados, os pastores, as assistentes sociais preferem a palavra 'estatuto' – não sou advogado, mas me parece que 'código', aqui, no Brasil, tem o sentido de coibir, de colocar proibições, de punir, e 'estatuto' representa mais os direitos da criança. Essas entidades já começam a pedir que, em vez de código, se coloque a palavra 'estatuto' e se garantam amplos direitos, se apliquem recursos, para que essas crianças sejam, efetivamente, recuperadas, que elas possam ter educação, como as outras crianças têm, que possam não viver só da mendicância e não comecem a perder sua dignidade logo no início de sua infância, quando, atiradas à rua, são submetidas a todo tipo de vexame, quase tratadas como animais, certamente tratadas de maneira pior do que os animais domésticos da classe média e da classe média-alta brasileira.¹¹¹

Deste modo, o referido projeto foi lido em plenário no Senado Federal, em 30 de junho de 1989, sendo encaminhado à Comissão de Assuntos Sociais, onde foi designado como relator o Senador Francisco Rollemberg. No dia 20 de setembro de 1989 foi constituída uma Comissão Temporária para discussão do projeto, sendo a Comissão composta pelos Senadores Nabor Junior (Presidente), Antonio Luiz Maya (Vice-Presidente) e Francisco Rollemberg (Relator). Ainda foram designados como Relatores Parciais o Senador Wilson Martins, ao qual foi atribuída a Relatoria do Livro I – Parte Geral, e o Senador Loremborg Nunes Rocha, como Relator do Livro II – Parte Especial.

Assim constituída a Comissão Temporária, foi aberto um prazo de 20 dias para apresentação de emendas, compreendendo o período de 22 de setembro de 1989 a 11 de outubro de 1989. Mesmo assim, a Comissão, por três vezes seguidas, encaminhou o pedido de prorrogação de prazo para apresentação de emendas, sendo concedido mais 20 dias em cada pedido apresentado.

Foram apresentadas 35 emendas ao projeto, as quais tiveram por finalidade acatar as que sugeriam alterar as diretrizes da política de atendimento, de como a comprometê-las, principalmente com as atividades-fins, suprimindo os dispositivos incoerentes, bem como aqueles com falhas nas redações¹¹².

Algumas dessas emendas são destacadas a seguir, por relacionarem-se intimamente com o objeto de estudo desta dissertação.

¹¹¹ BRASIL. Senado Federal. Relatório de aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial da União**, Brasília: 30 de maio de 1990.

¹¹² ROLLEMBERG, Francisco. *Op. cit.*, p. 11.

A Emenda 05, de autoria do Senador Francisco Rollemberg, tinha por objetivo suprimir o item IV do artigo 63, que confere ao adolescente, na condição de trabalhador ou aprendiz, o direito de participação sindical. Sua justificativa, que efetivou a supressão da matéria, foi

Consideramos que a participação sindical é um ato espontâneo, que depende da manifestação da vontade pessoal. Não convém, pois, consagrá-la no Estatuto, inclusive porque, sob amparo da irresponsabilidade civil e penal, os adolescentes poderiam transformar-se em massa de manobra em manifestações de grupo, o que os colocaria em situação de risco, circunstância essa incompatível com o objetivo do projeto de dar-lhes proteção.¹¹³

A Emenda 19, também de autoria do Senador Francisco Rollemberg, objetivava a supressão dos artigos 130 a 156 e 162 a 164, ou seja, retirar do Estatuto as propostas de Conselho Tutelar e de direitos, sob tal argumento:

Em princípio, inclinávamos a tomar essa decisão. Achávamos que as atribuições dos conselheiros tutelares já eram exercidas pelos juizes de menores, aos quais faltava apenas maiores recursos para oferecer a crianças e adolescentes abandonados ou infratores um tratamento condizente com sua condição humana. Iguamente não víamos com simpatia a criação dos conselhos de defesa da criança e do adolescente nos três níveis de governo, porque temíamos o inchaço das atividades-meios.¹¹⁴

No entanto, após profundo debate, concluíram que a retirada dos conselhos de defesa e dos conselhos tutelares desfiguraria o Estatuto e essa decisão estaria contrariando a Constituição Federal ao tratar da participação da sociedade civil.¹¹⁵

Assim, foi apresentada uma subemenda, de autoria do Senador Louremberg Nunes Rocha, que manteve os artigos 162 e 163, suprimindo o artigo 164, fazendo algumas modificações no que se refere aos Conselhos Tutelares, sendo então esta subemenda aprovada.

Retira do art. 130 a conotação de inconstitucionalidade, incluindo nele a expressão “não-jurisdicional”, para qualificar os conselhos tutelares.

¹¹³ ROLLEMBERG, Francisco. *Op. cit.*, p. 12.

¹¹⁴ *Idem*, p. 14.

¹¹⁵ *Idem, ibidem, loc. cit.*

No art. 131, I, acrescenta a palavra “Direito”, a fim de que os membros dos conselhos tutelares possam ser escolhidos também entre os bacharéis em Direito.

No art. 135, VII, suprime as palavras “ou pelo Ministério Público”, considerando que esse Ministério não tem função judicante e que cabe tão-somente à autoridade judiciária concluir se o menor é ou não infrator e encaminhá-lo, se for o caso, ao conselho tutelar.

Substitui o título do capítulo VI – “Dos Vencimentos” – para “as Retribuição”, e, igualmente, a palavra “remuneração” por “pagamento” nos arts. 138, § 2º, e 145, *caput*, §§ 2º e 3º, para conceituar a retribuição salarial dos conselheiros tutelares, retirando-lhes a conotação mais abrangente de remuneração.

Suprime, *in totum*, o art. 164, que cria a figura do agente de proteção da infância e da juventude, acatando, neste caso, a arguição de inconstitucionalidade.¹¹⁶

Em 20 de março de 1990, a Comissão Temporária do Código de Menores manifestou-se pela aprovação do projeto com alterações propostas através das emendas acatadas, o qual foi aprovado por unanimidade na comissão, transformando-se em Parecer de n. 48/90, e encaminhado para deliberação do Plenário do Senado Federal.

A matéria foi discutida em turno único e debatida em sete sessões, sendo a última realizada em 25 de abril de 1990, e em 25 de maio de 1990 foi aprovada a redação final do Projeto de Lei, logo encaminhado à Câmara dos Deputados.

2.1.2 As Discussões do Projeto de Conselho Tutelar na Câmara dos Deputados

Na Câmara dos Deputados havia vários Projetos de Lei¹¹⁷ tramitando que tratavam da alteração do Código de Menores de 1979, e/ou instituíam nova legislação de proteção à criança e ao adolescente. Todos esses Projetos de Lei foram anexados ao PL 1.506, de 20 de fevereiro de 1989, que “Institui Normas Gerais de Proteção à Infância e à Juventude”, de autoria do Deputado Nelson Aguiar, que foram apensados ao Projeto de Lei 5172, de 30 de maio de 1990, que

¹¹⁶ ROLLEMBERG, Francisco. *Op. cit.*, p. 14-15.

¹¹⁷ Tramitavam na Câmara dos Deputados, PL 1.506/89, de autoria do Deputado Nelson Aguiar; PL 1.765/89, da Deputada Márcia Kubitschek; PL 2.264/89, do Deputado Francisco Amaral; PL 2.742/89, do Deputado Mendes Botelho; PL 628/83, do Deputado Victor Faccioni; PL 2.734/89, do Deputado Mendes Botelho; PL 75/87, do Deputado Salim Curiati; PL 1.362/88, do Deputado Francisco Dias; PL 2.079/89, da Deputada Sandra Cavalcanti; PL 2.526/89, do Deputado Antonio Carlos Mendes; PL 2.584/89, do Deputado Helio Rosas e o PL 3.142/89, do Deputado Gandi Jamil.

instituiu a proposta do Estatuto da Criança e do Adolescente, apresentado pelo Senador Renan Tito na Câmara dos Deputados.

Para análise do Projeto de Lei, foi constituída uma Comissão Especial, com a nomeação da Deputada Rita Camata como relatora, que reconheceu no projeto o caráter de exemplo de legislação, pois teve o mérito de incorporar as discussões prévias com a sociedade, envolvendo 140 entidades, além de diversos profissionais ligados à área da infância e adolescência. A Deputada ainda destacava que “foi um encontro inédito de vontades políticas”, pois ambas as casas do Congresso Nacional tiveram participação profunda, apresentando emendas ao Projeto de Lei, restando então um projeto desejado por todos.¹¹⁸

Com relação ao Conselho Tutelar, esse Projeto de Lei apresenta uma concepção de órgão diferente daquele que posteriormente seria constituído, por isso permaneceram algumas questões incompatíveis, pois, segundo Souza, “a experiência dos conselhos ainda é um cenário em construção. Polêmicas, divergências e conflitos em torno da atribuição de responsabilidades, da distribuição dos poderes e representatividade têm permeado a atuação destes órgãos”.¹¹⁹

O Projeto original descrevia um Conselho Tutelar como órgão administrativo, tendo como finalidade o atendimento dos direitos de crianças e adolescentes. Este órgão tinha uma proximidade com o Poder Judiciário na sua organização, inclusive havia a previsão de um Conselho Tutelar em cada Comarca judiciária, foro regional, ou distrital.

Deste modo, nas

[...] discussões do anteprojeto de lei que deu origem ao ECA, a tônica era marcada pela avaliação da necessidade de um órgão popular distribuidor de justiça social, célere e com mínimo de formalidade, que pudesse solucionar no próprio município casos individuais caracterizados pelo descumprimento aos direitos fundamentais das crianças e adolescentes. Verdadeira instância administrativa, preferencialmente composta por profissionais versados nas questões relativas à infância e juventude, o Conselho Tutelar atuaria nos casos onde a valoração jurídica seria secundária ante a premência do pronto atendimento, capaz de rapidamente concretizar a proteção especial, resumida em medidas de proteção destinadas a crianças e adolescentes.¹²⁰

¹¹⁸ BRASIL. Relatório Deputada Rita Camata. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, 29 jun. 1990, p. 8.196.

¹¹⁹ SOUZA, Marli Palma. *Op. cit.*, p. 45.

¹²⁰ SILVA, José Luiz Mônaco da. *Op. cit.*, p. 215.

Nessa versão do Projeto de Lei, o Conselho Tutelar seria composto por cinco membros, com finalidade de atendimento direto; por isso, nos critérios de escolha, eram requisitados pelo menos três membros que deveriam ser escolhidos prioritariamente com graduação em serviço social, direito, educação, saúde e psicologia; um membro indicado pelas entidades de defesas dos direitos da criança e do adolescente, e um membro indicado por entidade de atendimento. Além disso, o projeto de lei determinava que, na falta de pessoal qualificado, a escolha poderia incidir em educadores da rede pública ou particular de ensino, que tivessem no mínimo dois anos de experiência. Quando a nomeação recaísse em funcionário público, o Presidente do Conselho Municipal faria a requisição do profissional, sendo obrigatório o atendimento da solicitação.

No tocante aos requisitos, além dos estabelecidos na lei atual, que serão analisados posteriormente, acrescentava-se a exigência de dois anos de exercício profissional. Na versão final da lei, esta exigência ficou como responsabilidade da lei municipal de criação dos Conselhos Tutelares, que pode formular requisitos complementares ao estabelecido na lei federal.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente também teria a competência para determinar o funcionamento, dias, horários e locais dos Conselhos Tutelares, iniciando uma tradição sobre conflitos de competência que permanece até os dias atuais. O Projeto ainda permitia que o Conselho Tutelar funcionasse dentro de estabelecimentos educacionais, e com plantão obrigatório apenas nas comarcas, foro regional ou distrital que tivessem mais de 200 mil habitantes.

O projeto de lei original não previa critérios sobre remuneração dos Conselheiros Tutelares, e apenas determinava que o Conselho Estadual de “Defesa” dos Direitos da Criança e do Adolescente poderia fixar pagamento ou gratificação, e, quando recaísse em funcionário público, este deveria optar pelos vencimentos e vantagens.

Havia situações estranhas na proposta original, tais como a responsabilidade dos Conselhos Estaduais de repassarem aos Conselhos Municipais as verbas relativas ao pagamento ou à gratificação dos membros do Conselho Tutelar, e em nada estabelecia se estes Conselhos Estaduais seriam mantidos com verbas do Estado ou repasses da União.

Com relação ao funcionamento interno do Conselho Tutelar – que atualmente é estabelecido pelos próprios Conselhos em seus regimentos –, o projeto de lei apontava alguns indicativos, como o processo de escolha do presidente do Conselho, que deveria ser anual e na primeira sessão; que as sessões deveriam ter no mínimo três membros, e ainda que poderiam ser destituídos do cargo aqueles que se ausentassem por três vezes seguidas ou cinco consecutivas nas sessões.

No que se refere às atribuições, o projeto de lei apresenta poucas alterações em relação à versão final aprovada do Estatuto da Criança e do Adolescente. No entanto, há discussões que reconhecem nesse projeto a finalidade precípua do Conselho Tutelar de realizar atendimento direto. Isso seria óbvio, uma vez que sua principal atribuição estava descrita como “atender”, apresentada no projeto como: “Art. 136, I – atender crianças e adolescente em situação de risco, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII”. No entanto, na legislação que foi aprovada, o foco do Conselho Tutelar foi redirecionado para a perspectiva da promoção e da defesa dos direitos da criança e de adolescente. Contudo, o legislador manteve a expressão “atender” originariamente proposta no projeto de lei.

Caberia ainda ao Conselho Tutelar, conforme “Art. 136, IV – inspecionar delegacias de polícia, presídios, entidades de internação e acolhimento, e demais estabelecimentos públicos ou privados em que possam encontrar-se crianças e adolescentes.”

Nos casos de ato infracional processado no âmbito do Poder Judiciário, que houvesse a aplicação de medida de proteção, havia a proposta para que o Conselho Tutelar pudesse substituir a medida original por outra considerada mais adequada, mas esta proposta não foi mantida na versão final da lei.

Segundo Andrade, todo esse processo produziu um Conselho Tutelar dúbio, tendo características na essência mais de “esquerda” e atribuições mais de “direita”¹²¹, ou seja, o anteprojeto apresentava um “conselho mais conservador, controlador de condutas.”¹²²

¹²¹ O autor utiliza a definição de esquerda e direita segundo Bobbio, em sua obra **Razões e significados de uma distinção política**. “[...] de um lado estão aqueles que pensam que os homens são mais iguais do que desiguais, enquanto do outro estão aqueles que pensam que são mais desiguais do que iguais. [...] a direita não tem a igualdade como um ideal, pois a desigualdade é natural e inalterável, a esquerda entende a busca por igualdade como um ideal e que a maioria das desigualdades são de natureza social e elimináveis”. ANDRADE, José Eduardo

Assim, Kaminski explica que o Conselho Tutelar deve agir quando todas as instâncias (famílias, Estado e sociedade) forem omissas nos seus deveres. Para o autor, esta omissão se daria após procurados todos os recursos necessários para efetivação do direito violado, e, por conseguinte, sua negativa.¹²³

Essa posição do Conselho Tutelar provoca a efetiva mudança social, promove a instalação do novo, e trabalha a CONSCIÊNCIA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE ENQUANTO CIDADÃOS. O Conselho Tutelar não é eminentemente técnico, para enfrentar questões técnicas, e sim essencialmente político, para enfrentar questões políticas. É um mobilizador, um articulador, um verdadeiro *conselheiro*, que define as coisas em *Conselho* e com fundamento na sua representação e no seu saber popular e comunitário¹²⁴.

De qualquer modo, a versão final do projeto de lei conseguiu consolidar alguns avanços na formatação da proposta deste novo órgão de proteção aos direitos da criança e do adolescente. Isso pode ser especialmente observado com a aprovação final do Projeto de Lei em 29 de junho de 1990, que foi sancionado pelo Presidente da República em 13 de julho de 1990, resultando na aprovação da Lei 8.069, denominada Estatuto da Criança e do Adolescente, conforme publicação no Diário Oficial da União em 16 de julho de 1990.¹²⁵

2.1.3 A proposta de Conselho Tutelar aprovada

Finalmente, definiu-se a criação do Conselho Tutelar mediante a previsão expressa no Estatuto da Criança e do Adolescente no artigo 131, nos seguintes termos: “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta lei.”

de. **Conselho Tutelar**: cem ou sem caminhos. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1997. p. 44.

¹²² *Idem, ibidem*, p. 50-51.

¹²³ KAMINSKI, André Karst. **Conselho Tutelar**: dez anos de experiência na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Porto Alegre: [s.d.].

¹²⁴ KAMINSKI, André Karst. **Conselho Tutelar**, cit.

¹²⁵ BRASIL. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 jul. 1990, p. 13.563.

A intenção do legislador ao conceber a atuação do Conselho Tutelar não expressa somente um otimismo exagerado ao prever soluções a partir de uma nova instituição em substituição a instituições velhas e fracassadas em seus propósitos. Trata-se de apostar definitivamente na capacidade do povo para resolver os seus próprios problemas.¹²⁶

Portanto, o Conselho Tutelar passa a ser um órgão municipal, criado por lei municipal, regido por regras de direito administrativo, sendo considerado órgão público, em razão de seu interesse e caráter de relevância para a sociedade.

Para compreender o Conselho Tutelar, é fundamental analisar seus conceitos e características, principalmente aquelas fundamentadas na Teoria da Proteção Integral, da Organização das Nações Unidas, que traduzem a essência do Direito da Criança e do Adolescente no Brasil.

Para Peres,

Conselho Tutelar (CT) é órgão de defesa dos direitos da criança e do adolescente, criado a partir do ECA, para representar a população frente a situações de violação destes direitos; ele tem o papel de representação e encaminhamentos junto à Rede de Serviços Sociais Públicos e Privados, quando estes não cumprem seu dever de atendimento às necessidades de desenvolvimento das crianças e adolescentes e suas famílias; de escuta das necessidades e demandas da comunidade, de apoio ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente na elaboração de políticas públicas nesta área e de orientação educativa.¹²⁷

Vale destacar a Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)¹²⁸, de 11 de julho de 2006, que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, determinando que os órgãos que atuam neste sistema atuarão em rede, tendo como eixos estratégicos de ação três campos: a defesa, a promoção e o controle para a efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescente. Conforme o artigo 7º, VII, de tal resolução, o Conselho Tutelar compõem o eixo estratégico de defesa.

¹²⁶ COSTA, Ana Paula Motta. Elementos que favoreceram e incidiram sobre a criação do Conselho Tutelar. In: BRAGALIA, Mônica; NAHRA, Clicia Maria Leite (Orgs.). **Conselho Tutelar: gênese, dinâmica e tendências**. Canoas: Edulbra, 2002. p. 77.

¹²⁷ PERES, Emerson Luiz. **Concepções e práticas dos conselheiros tutelares acerca da violência doméstica contra crianças e adolescentes: um estudo sobre o caso de Curitiba**. Dissertação (Mestrado em Psicologia). Curso de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001.

¹²⁸ BRASIL. Resolução 117, de 11 de julho de 2006. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jul. 2006.

Veronese ensina que

Os Conselhos Tutelares se constituem num dos grandes desafios do Estatuto da Criança e do Adolescente. [...] trata-se, portanto, de um órgão municipal: autônomo, isto é, desvinculado de outros órgãos da administração pública; permanente, uma vez que sua existência não pode sofrer interrupção e sequer depender de definições de interesses político-partidários; não jurisdicional, o que significa que não tem competência para aplicar sanção punitiva e trata-se, enfim, de um órgão colegiado, uma entidade de deliberação coletiva.¹²⁹

Sobre este novo órgão, Pereira explica que “O Conselho Tutelar é um instrumento de plena participação democrática que objetiva a atuação e o comprometimento dos cidadãos, através da decisão de seus representantes nos destinos das crianças e adolescentes em nosso país”.¹³⁰

Assim, verifica-se que as ações sociais sobre as famílias empobrecidas passaram historicamente pela sociedade através das organizações religiosas, depois pelo Estado através da institucionalização, e retorna à sociedade, agora não mais pelas intervenções, mas por um sistema de garantias de direitos, através da participação popular, pelos Conselhos de Direitos e Tutelares.

[...] identifica-se uma forte tendência de que essas organizações, no desenvolvimento de suas práticas, consolidem um espaço de manutenção de uma lógica que se tenta romper, uma lógica tradicional e menorista com relação à criança e ao adolescente.

Por essa razão, parece-nos decisivo para afetiva implantação do ECA que os agentes sociais que intervêm nessa realidade possam reordenar suas práticas. Nesse universo, há necessidade de que as estruturas que surgem com essa lei, como é o caso dos Conselhos Tutelares, demarquem sua caminhada de ação dentro de práticas sintonizadas com os avanços legais conquistados.¹³¹

No entanto, há quem não compreenda a Teoria da Proteção Integral e a assistência social como um direito de todos, desvinculadas da cultura caritativa. Assim, segundo o Juiz Paulo César Pereira da Silva, em seu pronunciamento no XV

¹²⁹ VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito da Criança e do Adolescente**, cit., p. 116-117.

¹³⁰ PEREIRA, Elizabeth Maria Velasco. O Conselho Tutelar como expressão de cidadania: sua natureza jurídica e a apreciação de suas decisões pelo Poder Judiciário. In: PEREIRA, Tânia da Silva (Coord.). **O melhor interesse da criança: um debate interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 551.

¹³¹ BRAGALIA, Mônica; NAHRA, Clicia Maria Leite (Orgs.). **Conselho Tutelar: gênese, dinâmica e tendências**. Canoas: Edulbra, 2002. p. 8.

Congresso da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e Juventude em 1993, declarou:

O art. 136 da Lei nº 8.069/90 (ECA) foi revogado pela Lei nº 8.662/93. Ao Assistente Social compete, privativamente, a aplicação das medidas de proteção específica previstas no art. 101, I a VII do ECA no atendimento assistencial do carente, podendo o juiz aplicá-las na forma prevista em lei. O Congresso Nacional, a Presidência da República e o Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil deverão ser solicitados para, através de suas comissões próprias, instituírem os Conselhos Regionais dos Assistentes Sociais. O Ministério Público Federal e Estaduais, no sentido de fiscalizar a Lei 8.662, de 07.06.1993, evitando-se gastos imensos e desnecessários com instalações de Conselhos Tutelares nos 4.506 municípios brasileiros extinguindo-se os que estiverem em funcionamento, já que se encontra revogado o art. 136 do ECA, na parte em que destina função assistencial aos carentes, privativa dos assistentes sociais, bem assim visando a disciplinar, de forma a compatibilizar o comando das duas leis às disposições revogadas dos arts. 136, 137 e 105 do ECA, para melhor adequação do Estatuto à realidade social.¹³²

Segundo o Juiz, a Lei 8.662/93 revogaria o Conselho Tutelar, pois, em seu artigo 4º, que trata da competência do Assistente Social, dispõe: “III – encaminhar providências e prestar orientação social a indivíduos, grupos e à população”; e, “V – orientar indivíduos e grupos de diferentes segmentos sociais no sentido de identificar recursos e de fazer uso dos mesmos no atendimento e na defesa de seus direitos;”, sendo estas as mesmas funções não jurisdicionais estabelecidas aos conselheiros.

Assim, tais competências são indicativos genéricos, pois o legislador, ao criar o Conselho Tutelar, procurou garantir a promoção e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes independentemente de sua condição social, órgão que seria autônomo, sem as amarras do Poder Público, e que estaria mais próximo às comunidade e inclusive por ela representada.

Portanto, o entendimento do magistrado não encontra apoio dos demais membros, sendo que a Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social, estabelece em seu art. 5º, II, que, dentre suas diretrizes, está a importância da “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Assim, os Conselhos Tutelares poderão ter entre seus membros assistentes sociais, mas não poderão ser órgãos formados obrigatoriamente por

¹³² CAVALLIERI, Alyrio. **Falhas do Estatuto da Criança e do Adolescente**: 395 objeções. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 70.

estes. Ademais, as competências exclusivas dos assistentes sociais não poderão ser exercidas no Conselho Tutelar, pois este não é órgão de atendimento a quem necessite do assistente social.

O Estatuto da Criança e do Adolescente previu três características essenciais do Conselho Tutelar: órgão permanente, autônomo e não-jurisdicional, e estas duas primeiras tornam-se indispensáveis para que esse órgão valide-se como agente de políticas públicas na defesa dos direitos humanos.

A previsão do princípio da permanência do Conselho Tutelar garante sua estabilidade jurídica, política e institucional, uma vez que esse órgão não pode simplesmente estar à mercê dos interesses de governo, em criá-lo ou destituí-lo a qualquer tempo, ou ainda em razão de interesses momentâneos. Deste modo, a característica de “estabilidade” do Conselho Tutelar tem sua razão e fundamento no seu próprio caráter de funcionamento duradouro e integral. Uma vez criado, o Conselho Tutelar não desaparece; apenas renova seus membros.¹³³

Como bem explica Vogel,

Ser permanente significa que o Conselho Tutelar deve desenvolver uma ação contínua e ininterrupta. As reuniões de seus membros podem ser esporádicas, obedecendo a um calendário estabelecido. A sua atuação, porém, não deve cessar em momento algum, nem sob qualquer pretexto. Os problemas que envolvem os direitos das crianças e dos adolescentes não têm dia nem hora para se manifestar e suas soluções não podem esperar. Por isso a atuação do Conselho tem de ser viva e o seu funcionamento constante.¹³⁴

Quanto à autonomia do Conselho Tutelar, esta deve ser entendida como um princípio de não-subordinação aos demais órgãos do Poder Executivo, tendo suas competências específicas descritas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Konsen observa que

A autonomia do Conselho Tutelar, em geral, é vista como sinônimo tão-somente de autonomia funcional, ou seja, em matéria de sua competência, quando delibera ou quando toma decisões, quando age ou quando aplica medidas, não está sujeito a qualquer interferência externa, a qualquer tipo de controle político ou hierárquico. As decisões de natureza administrativa são irrecorríveis, somente podendo ser questionadas e revistas em ação.¹³⁵

¹³³ LIBERATI, Wilson Donizete; CYRINO, Públcio Caio Bessa. *Op. cit.*, p. 104.

¹³⁴ VOGEL, Arno. *Op. cit.*, p. 16.

¹³⁵ KONSEN, Afonso Armando. **Conselho Tutelar, Escola e Família**: parcerias em defesa do direito a educação. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id194.htm>>. Acesso em: 03 nov. 2007.

Neste sentido, cabe destacar que o Conselho tem autonomia nas suas decisões, com plena liberdade de agir nos seus atos, mediante deliberação colegiada, não devendo o Poder Executivo local intervir nas suas decisões.

Além disso, ao Conselho Tutelar não compete exercer função ou qualquer atribuição inerente ao Poder Judiciário, não lhe cabendo apreciar e julgar os conflitos de interesses, mas tão-somente exercer e executar as atribuições previstas no artigo 136 do Estatuto. No entanto,

Ao tratar da não-jurisdicionalidade, cabe destacar que, com a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, há uma mudança significativa nas atividades do Poder Judiciário com relação à infância e à adolescência, que até então centrava em julgar os “menores em situação irregular”, passa a verificar os descumprimentos das situações previstas no artigo 227 da Constituição Federal, sendo assim, a criação do Conselho Tutelar inovou nas suas atribuições. Deste modo o Poder Judiciário só será acionado quando houver conflitos ou pretensão de direito resistida, caso que cabe ao juiz julgar.¹³⁶

Assim, é importante destacar que o Conselho Tutelar não assume as atribuições do antigo “Comissariado de Menores”, pois tal função está dissociada da Teoria da Proteção Integral; ao Conselho Tutelar foram apresentadas novas atribuições, que transcendem o menorismo e a doutrina da situação irregular.

Portanto, diante da adoção da Teoria da Proteção Integral à criança e ao adolescente, a concretização dos direitos fundamentais, com absoluta prioridade, torna-se um dever, visto que “as crianças e os adolescentes devem ser protegidos em razão de serem pessoas em condição peculiar de desenvolvimento”¹³⁷; assim, cabe ao Conselho Tutelar, órgão que passa a compor o sistema de garantias de direitos, assumir o papel de agente de proteção integral.

Ao definir a composição do Conselho Tutelar, o Estatuto da Criança e do Adolescente privilegiou o princípio da descentralização, ao garantir no artigo 132 que “Em cada município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto por cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução”.

¹³⁶ MORAES, Edson Sêda de. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a participação da sociedade: Conselhos de Direitos e Tutelares. In: PEREIRA, Tânia da Silva (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente**: estudos sócio-jurídicos. São Paulo: Renovar, 1992. p. 253.

¹³⁷ PEREIRA, Tânia da Silva. **O melhor interesse da criança**, cit. p. 18.

Desde que o Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu o limite de no mínimo um Conselho Tutelar em cada município, verifica-se a dificuldade em concretizar essa diretriz indispensável. O processo de implantação dos Conselhos foi extremamente lento no Brasil, e em alguns Estados foi necessário que o Ministério Público estabelecesse essa obrigação por meio de Termos de Ajuste de Conduta firmados com os municípios. Este aspecto permite não só identificar uma situação de fragilidade no processo de implantação dos Conselhos Tutelares no Brasil, mas que sua complexidade requer um estudo mais aprofundado sobre o próprio contexto mais amplo no qual estão inseridos esses Conselhos.

2.2 O contexto dos Conselhos Tutelares no Brasil

A pesquisa “Conselhos Tutelares no Brasil”, realizada com 430 Conselhos Tutelares em todo o país, entre setembro de 1996 a março de 1997, faz parte do projeto Implementando o Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e dos Adolescentes da Associação Nacional dos Centros de Defesa (ANCD) e Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua, com o apoio do Ministério da Justiça e Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), com propósito de definir tendência e traçar o perfil dos conselhos, traz um primeiro parâmetro sobre esse órgão. Para Souza,

A pesquisa, [...] mapeia os contornos de um órgão que, além de configurar-se como filho espúrio das administrações municipais, dadas as carências de infra-estrutura para um efetivo funcionamento, tende para uma atuação controladora de indivíduos até cumprir uma profecia esperada, numa sociedade desacostumada a atribuir direitos a seus filhos menos ilustres.¹³⁸

Segundo os dados do Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA), em 2004 havia 3.735 Conselhos Tutelares criados no Brasil. Até o ano de 2006, já havia passado para 4.880 Conselhos Tutelares em todo o País. O estudo de âmbito nacional, coordenado por Fischer, intitulado “Os Bons Conselhos: conhecendo a realidade”¹³⁹, aponta que o maior crescimento no processo

¹³⁸ SOUZA, Marli Palma. *Op. cit.*, p. 47

¹³⁹ A Pesquisa “Os Bons Conselhos: pesquisa conhecendo a realidade” foi realizada pelo Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de

de implantação dos Conselhos Tutelares foi no início de mandatos de prefeitos, ou seja, 1997, 2001 e em 2004. A pesquisa identificou 684 municípios sem Conselho Tutelar, e dos que foram criados, cerca de 4% (195) são Conselhos Tutelares criados, mas inativos.

A realidade foi que não houve adesão imediata dos municípios para a criação dos Conselhos Tutelares, conforme estabelecido em Lei desde 1990. Em alguns casos isso aconteceu pelo receio dos poderes que esse órgão exerce, o que poderia ser uma “ameaça” ao Executivo municipal; em muitos municípios estes conselhos só foram criados por intervenção do Ministério Público através de ações civis públicas¹⁴⁰.

Sobre o tema, Bobbio explica que

O campo dos Direitos – ou, mais precisamente das normas que declaram, reconhecem, definem, atribuem direitos ao homem – aparece, certamente, como aquele onde é maior a defasagem entre a posição da norma e sua efetiva aplicação. E essa defasagem é ainda mais intensa precisamente no campo dos direitos sociais.¹⁴¹

Pois

Administração. O objetivo dessa pesquisa foi realizar um levantamento nacional dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares existentes, de modo a conceder insumos à ação do Estado e da sociedade civil em prol dessa efetividade. Tal pesquisa foi realizada entre fevereiro e novembro de 2006, sendo publicada em 2007. Pode-se considerar essa pesquisa como uma das fontes mais completas e recentes quanto ao diagnóstico dos Conselhos Tutelares e de Direitos, uma vez que juntou informações tanto da Secretária Especial de Direitos Humanos, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, dados dos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente, além dos questionários enviados aos Conselhos Tutelares (4.880 enviados, 3.476 respondidos) e aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (dos 5.103 existentes, 2.474 responderam).

¹⁴⁰ AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CRIAÇÃO DE CONSELHO TUTELAR DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO ÂMBITO MUNICIPAL. CUMPRIMENTO DE IMPOSIÇÃO FEITA POR LEI 796/99. OMISSÃO MUNICIPAL. DEVER IMPOSTO PELO ECA. SENTENÇA CONFIRMADA. É dever do Município criar e implantar o CONSELHO TUTELAR, já devidamente instituído por lei municipal, com escopo de, juntamente com a sociedade e a família, assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à dignidade, para colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violação, crueldade e opressão, conforme determina os preceitos constitucionais. O Município de Córrego Danta não deve se eximir do cumprimento do dever que lhe impôs o ECA e a Legislação Municipal 796/99, ainda mais, quando não se tem notícia, em razão da revelia do Município, do motivo da não-implantação do CONSELHO TUTELAR local, até porque, sabe-se que, em seu âmbito, ocorrem inúmeros problemas relacionados com a infância e com a adolescência que devem ser remediados por este órgão. Sentença confirmada no duplo grau de jurisdição" (TJMG. Processo 1.0388.02.001886-6/001 (1), Rel. Des. José Domingues Ferreira Esteves, j. em 03.09.2004).

¹⁴¹ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 77.

[...] uma coisa é um direito; outra, a promessa e de um direito futuro. Uma coisa é ter um direito atual; outra, um direito potencial. Uma coisa é ter um direito que deve ser, mas que, para ser, ou para que passe do dever ser ao ser, precise transformar-se de objeto de discussão de uma assembléia de especialistas em objeto de decisão de um órgão legislativo dotado de poder de coerção.¹⁴²

Quanto ao processo de escolha, houve alteração conforme a Lei 8.242, de 16 de outubro de 1991. A versão original do Estatuto da Criança e do Adolescente previa a criação, em cada município, de no mínimo 1 (um) Conselho Tutelar, composto de 5 (cinco) membros, eleitos pelos cidadãos locais para mandato de 3 (três) anos, permitida uma reeleição.

Deste modo, percebe-se que a lei reduziu o processo democrático e a participação popular neste processo quando alterou as terminologias “eleitos” por “escolhidos”, pois a escolha “pode ser reduzida (as entidades votam), ampliada (com participação de diversos segmentos), ou universal (voto direto e secreto dos cidadãos locais)”¹⁴³.

O Estatuto estabeleceu para candidatura ao cargo de Conselheiro Tutelar três requisitos: reconhecida idoneidade moral, idade superior a vinte e um anos, e residir no município. No entanto, compete à Lei Municipal apresentar outros requisitos que se acharem necessários.

Quanto estes requisitos, cabe destacar a exigência de reconhecida idoneidade moral. A doutrina sobre o tema praticamente silencia ao estabelecer um conteúdo para o conceito de idoneidade moral, muitas vezes relacionado à condição de ser processado ou julgado em processo-crime ou, às vezes, no reconhecimento da idoneidade mediante a mera declaração formal emitida por Delegacia de Polícia.

Conceito com tal abertura só poderia levar a muita dificuldade no estabelecimento de seu conteúdo. Por exemplo, Pestana trata o assunto destacando que “não possui idoneidade para desempenhar o mandato de conselheiro tutelar quem se entrega à ociosidade, sendo apto para o trabalho sem renda própria (conhecido como vadiagem)”¹⁴⁴. Não há como precisar exatamente o requisito como o exemplificado; mais adequado seria se a idoneidade moral estivesse relacionada

¹⁴² BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 83.

¹⁴³ ANDRADE, José Eduardo de. *Op. cit.*, p. 127.

¹⁴⁴ PESTANA, Denis. **Manual do Conselheiro Tutelar**. Curitiba: Juruá, 2007. p. 48.

com o exercício do cargo ou à atuação idônea no exercício da função, para que não houvesse exclusões do processo participativo de escolha do Conselho Tutelar.

Para a candidatura também é necessário o respeito ao limite de idade mínima de 21 anos de idade. É preciso ressaltar que esta não se confunde com a maioria civil, estabelecida na Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o novo Código Civil, que reduziu a maioria de 21 para 18 anos. O caráter de especialidade do Estatuto da Criança e do Adolescente permite a manutenção da idade de 21 anos como requisito obrigatório para a candidatura ao Conselho Tutelar.

Sobre este assunto, os Tribunais de Justiça brasileiros têm entendimento pacífico. Assim, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul considerou a inconstitucionalidade da Lei 490/03, do município de Dois Irmãos das Missões, que permitia pessoas com idade a partir dos 18 anos se candidatarem ao cargo de conselheiro tutelar.

Outra decisão foi o Agravo de Instrumento impetrado pelo município de São José de Mipibu, no Estado do Rio Grande do Norte, contra liminar concedida ao conselheiro tutelar suplente.

Ementa: Processual Civil. Agravo de Instrumento. Ação de Obrigação de fazer com Pedido de Liminar c.c. Ação Declaratória de Nulidade. Liminar concedida. Suspensão das atividades dos conselheiros tutelares com idade inferior a 21 anos. Idade mínima para o cargo. Inteligência do artigo 133, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente. Manutenção do *decisum*. Improvimento do Agravo.¹⁴⁵

Como no Rio Grande do Sul a lei municipal apresentava como idade mínima a candidatura ao cargo de conselheiro tutelar em 18 anos, sendo nomeados e empossados três candidatos com idade inferior a 21 anos, o conselheiro suplente entrou com pedido de liminar e a nulidade do ato, uma vez que a lei federal determina em 21 anos a idade mínima ao cargo.

Não há como prosperar a justificativa dado pelo município que diz não haver contrariedade ao Estatuto da Criança e do Adolescente, pois, ao fixar a idade mínima para o cargo de Conselheiro Tutelar em 18 (dezoito) anos, o fez com

¹⁴⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. **Agravo de Instrumento 2004.000437-0**. Agravante: Município de São José do Mipibu. Agravado: Amauri Matias de Barros. Relatora: Judite Nunes. Órgão Julgador: 2ª Câmara Cível. Julgamento em: 06.05.2004. Disponível em: <www.tjrn.gov.br>. Acesso em: 29 jan. 2008.

amparo na Resolução 001/2003 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, daquele município, que estabelece a maioridade civil como requisito, não se referindo à idade mínima. Tendo ainda argumentado que a Resolução 88/2003¹⁴⁶, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), que revogou o artigo 11 da Resolução 75/2001¹⁴⁷, passando a estabelecer a idade mínima para o cargo questionado em 21 (vinte e um) anos, foi publicada em data posterior à edição da Resolução 001/2003, do CMCDA.

De igual modo, o Estatuto da Criança sempre se referiu à idade mínima como 21 anos à candidatura ao cargo de conselheiro, devendo assim o município seguir a normativa federal.

O terceiro requisito refere-se à obrigação de residir no município ao qual se oferecerá à candidatura ao Conselho Tutelar. A residência não se confunde com domicílio, pois residência é “lugar de habitação da pessoa natural, ou aquele em que ela se fixa”¹⁴⁸; e domicílio “é lugar onde a pessoa estabelece sua residência com ânimo definitivo”.¹⁴⁹ Se este requisito pretende atender à necessidade de se conhecer a comunidade ao qual se está exercendo a função, melhor seria se houvesse estabelecido a exigência de domicílio no município, ou ainda, mais especificamente, o domicílio eleitoral, condição que a lei municipal disciplinadora pode estabelecer¹⁵⁰.

A competência do processo de escolha ao cargo de Conselheiro Tutelar é do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e a fiscalização é

¹⁴⁶ Resolução 88, de 15 de abril de 2003, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), que altera o dispositivo da Resolução 75, de 22 de setembro de 2001, que dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências.

¹⁴⁷ Art. 11. Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar devem ser exigidas de seus postulantes a comprovação de reconhecida idoneidade moral, maioridade civil e residência fixa no município, além de outros requisitos que podem estar estabelecidos na lei municipal e em consonância com os direitos individuais estabelecidos na Constituição Federal.

¹⁴⁸ SIDOU, J. M. Othon. **Dicionário Jurídico**: Academia Brasileira de Letras Jurídicas. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 756.

¹⁴⁹ *Idem, ibidem*, p. 321.

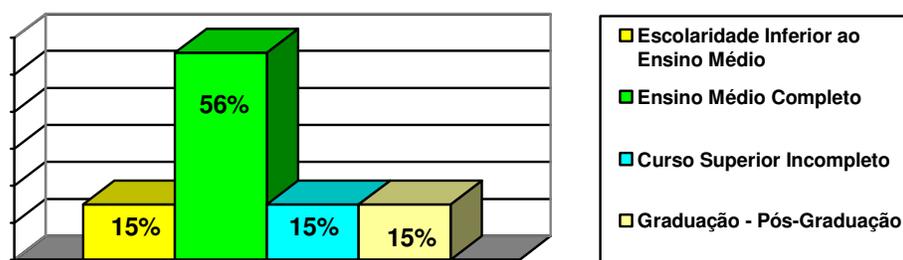
¹⁵⁰ Em alguns municípios, este requisito também pode ser encontrado das seguintes formas: Na cidade de São Paulo – ter residência e domicílio eleitoral nesta cidade; em Santa Fé/PR – residir no município e ter domicílio há pelo menos 2 anos; em Ribeirão Pires/SP – comprovar domicílio no município. Deste modo, é competência da lei municipal trazer requisitos que sejam mais específicos, mas ainda são poucos aqueles que diferem da determinação do Estatuto da Criança e do Adolescente (residir no município).

responsabilidade do Ministério Público, conforme artigo 139 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Tal decisão está fundada sob lógica do processo descentralização político-administrativa, portanto “democratiza-se e se descentraliza quando remete a responsabilidade para o poder local e quando se divide o poder, antes somente do juiz, com um conselho formado por cidadãos escolhidos pela comunidade”.¹⁵¹

A pesquisa coordenada por Fischer apresentou dados referentes ao processo de escolha à investidura ao cargo de Conselheiro Tutelar. Assim, além dos requisitos estabelecidos no Estatuto, acrescenta-se geralmente nas leis municipais outros requisitos, tais como o grau de escolaridade (78%), dedicação exclusiva (60%) e experiência na área da infância (55%).

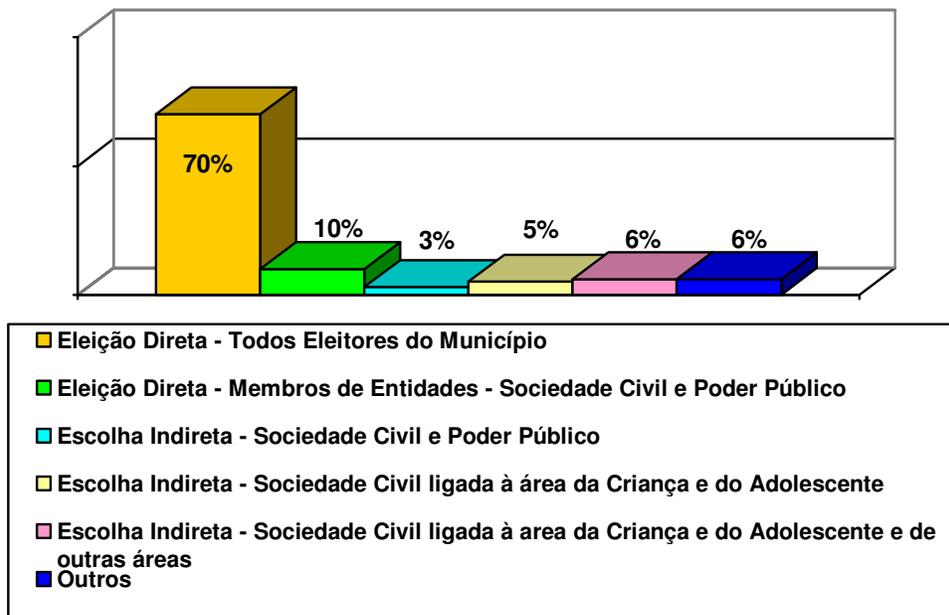
Gráfico 05: Conselheiro Tutelar - Escolaridade - Brasil



Quanto à escolaridade dos conselheiros tutelares no Brasil, a referida pesquisa identificou que 56% tem o ensino médio completo, 15% tem curso superior incompleto e 15% possui graduação e/ou pós-graduação. No entanto, há ainda uma parcela correspondente a 15% com escolaridade inferior ao ensino médio incompleto ou nenhuma escolaridade. Dos conselheiros tutelares com ensino médio, 25% cursaram Magistério, e dos que têm graduação, 8% são formados em Pedagogia. Deste modo, pode-se dizer que há um percentual significativo (33%) de educadores vinculados ao Conselho Tutelar, o que lhe dá uma característica peculiar no sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente.¹⁵²

¹⁵¹ COSTA, Ana Paula Motta. *Op. cit.*, p. 77.

¹⁵² FISCHER, Rosa Maria (Coord.). **Os Bons Conselhos**: Pesquisa “Conhecendo a Realidade”. São Paulo: CEATS/FIA, 2007. p. 176-177.

Gráfico 06: Conselho Tutelar - Forma de Escolha

Na referida pesquisa, a participação popular é marcante quanto ao processo de escolha dos conselheiros tutelares, pois, no Brasil, 70% dos municípios escolheram seus membros através de eleições diretas e com a participação aberta para todos os eleitores do município. No entanto, a Região Sul apresenta o menor percentual deste tipo de escolha, com apenas 58% dos municípios. Todavia, nessa região se observa o maior percentual (15%) de municípios que fazem o processo de escolha do Conselho Tutelar através dos representantes das entidades governamentais e não-governamentais que atuam na área da criança e do adolescente.

As outras formas de escolhas que se apresentam no Brasil são: 10% eleição direta, aberta a todos os membros das entidades do município (da sociedade civil e do Poder Público), que atuam na área da criança e do adolescente; 3% escolha indireta, realizada por representantes das entidades da sociedade civil e por representantes do Poder Público (Executivo, Legislativo ou Judiciário); 6% escolha indireta, realizada por representantes das entidades da sociedade civil ligadas à área da criança e do adolescente e por outros segmentos da sociedade civil; 5% escolha indireta, realizada por representantes das entidades do município (da sociedade civil

e do Poder Público) que atuam na área da criança e do adolescente; e 6% “outras formas”.¹⁵³

Deste modo, atribui-se à lei municipal que cria o Conselho Tutelar dispor de outros requisitos que entenderem ser necessários, de acordo com a realidade de cada município, prevalecendo assim o processo de descentralização político-administrativa.

O Estatuto da Criança e do Adolescente determina que: “Art. 134. Lei municipal disporá sobre local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto à eventual remuneração de seus membros.” Daí a previsão normativa amparada no artigo 30, I, da Constituição da República Federativa do Brasil que diz: “competete aos municípios legislar sobre assunto de interesse local”, desde que não ultrapasse a competência das demais pessoas jurídicas de direito público.

Pelas suas características e funções, o Conselho Tutelar deve ter o local de funcionamento com fácil acesso e conhecido por toda população do município, incluindo placas informativas, números de telefones visíveis para que em qualquer situação de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente o órgão possa ser imediatamente identificado e acionado.

Quanto aos dias e horários, é importante uma regularidade, pois assim a população saberá em quais horas poderá procurar o Conselho, bem como se faz necessária a divulgação do número do telefone de plantão, para as emergências ocorridas fora do horário de expediente. De qualquer modo, cabe dizer que o Conselho Tutelar não é tão-somente um espaço de atendimento direto, como bem explica Moraes.

[...] o atendimento de crianças e adolescentes que o necessitarem deve ser feito no âmbito da política de assistência social (art. 203 CF), e não do Conselho Tutelar. Este só será acionado pelo cidadão que, procurando atendimento naquela área do serviço público, não foi atendido, caso em que o conselheiro tutelar deve fazer a competente requisição de serviço, informalmente, até por telefone, e, se necessário, formalmente por escrito.¹⁵⁴

¹⁵³ FISCHER, Rosa Maria (Coord.). *Op. cit.*, p. 184-185.

¹⁵⁴ MORAES, Edson Sêda de. **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: AMESC, 1992. p. 31.

No entanto, o Conselho Tutelar necessita de estrutura física que seja permanente para exercício de sua função, pois cabe a ele atender à população, registrar as denúncias recebidas, além das reuniões em razão da sua forma colegiada.

Segundo a pesquisa coordenada por Fischer, constatou-se que 12% dos Conselhos Tutelares no Brasil ainda não possuem espaço físico permanente. E também tal pesquisa apontou que

É comum observar o desconhecimento da população acerca da existência dos CTs, mesmo por parte dos profissionais que atuam em atividades próximas, como Educação, Saúde e Assistência Social. Ou ainda, que considerem que tais órgãos dedicam-se, exclusivamente, ao atendimento das camadas pobres da população. Esta desinformação e percepção truncada é fruto, também, da falta de visibilidade física dos Conselhos e de sua atuação na comunidade.¹⁵⁵

Um aspecto que pode revelar as fragilidades na atuação do Conselho Tutelar diz respeito às condições de remuneração dos Conselheiros. O Estatuto da Criança e do Adolescente remete à Lei Municipal a responsabilidade pela previsão da remuneração dos Conselheiros. Assim, há municípios que vinculam as atividades de conselheiro à remuneração de professores, agentes administrativos ou outras funções do Executivo municipal. Tal tema foi assunto da VIII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente que aconteceu em dezembro de 2007, ocasião em que os Conselheiros Tutelares apresentaram proposta de criação de um teto mínimo de remuneração no Brasil.

Atualmente, a maioria dos Conselheiros Tutelares recebem entre R\$ 301,00 a R\$ 400,00, sendo que a média salarial nacional é de R\$ 504,40. No Brasil, a maior remuneração de Conselheiro Tutelar atinge R\$ 3.106,00¹⁵⁶. Contudo, há municípios em que Conselheiros Tutelares sequer são remunerados, ou ainda, a função não é enquadrada em nenhum dos sistemas trabalhistas existentes, bem

¹⁵⁵ FISCHER, Rosa Maria (Coord.). *Op. cit.*, p. 195.

¹⁵⁶ A pesquisa não aponta os municípios relativo à remuneração indicada. No entanto, pode-se destacar a remuneração mais alta nos municípios: Foz do Iguaçu/PR – R\$ 2.230,79 (em 2006); Campinas/SP – R\$ 3.101,00 (2006); e em Porto Alegre/RS – R\$ 3.300,00 (em 2007). Mas esta não é a realidade nacional como apresentado.

como é freqüente a exclusão de direitos sociais mínimos, tais como férias, 13º salário, diárias de viagens, licença maternidade.¹⁵⁷

As condições de trabalho são tão frágeis que os dados demonstram que apenas 54% (1.877) dos Conselhos Tutelares têm jornada de trabalho regular não superior a 8 horas diárias e 44 horas semanais; apenas metade da amostra estudada tem licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com duração de 120 dias; 46% têm direito à previdência social, e apenas 41% têm direito a férias remuneradas.¹⁵⁸

Para os pesquisadores, uma outra situação predominante foi que

[...] estas organizações não são suficientemente fortalecidas em mais da metade do universo pesquisado. De fato, a valorização do CT e do trabalho de seus conselheiros ficou dependente da maior ou menor sensibilidade dos gestores municipais em relação à necessidade de garantir os direitos de crianças e adolescentes. Pode-se aventar a hipótese de que os Conselhos não têm alta influência político-eleitoral e, por isto, não se impõem como prioridade para os gestores municipais, mais preocupados com disputas partidárias locais. Este quadro sinaliza para a necessidade de fortalecimento da sociedade civil e de suas organizações, para exercerem efetivo controle sobre as ações administrativas através da participação ativa nas esferas e momentos de decisão.¹⁵⁹

Sem dúvida, o quadro geral dos Conselhos Tutelares no Brasil caracteriza-se pela precariedade das condições de trabalho, produzindo como reflexo a precarização dos direitos infante-juvenis e impedindo a concretização proposta pelo sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente. Daí a necessidade de conquista e reconhecimento histórico de condições dignas de remuneração e trabalho aos Conselheiros Tutelares como forma de atender aos comandos do princípio da prioridade absoluta.

De outro modo, há mecanismos jurídicos para a reversão desse contexto. O Estatuto da Criança e do Adolescente determina, no artigo 134, que obrigatoriamente a lei orçamentária municipal deverá prever os recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar. Isso inclui necessariamente a garantia de

¹⁵⁷ FISCHER, Rosa Maria (Coord.). *Op. cit.*, p. 209.

¹⁵⁸ Importa registrar a existência de 4.880 Conselhos Tutelares no Brasil, mas o universo pesquisado incide sobre 3.476 Conselhos.

¹⁵⁹ FISCHER, Rosa Maria (Coord.). *Op. cit.*, p. 211.

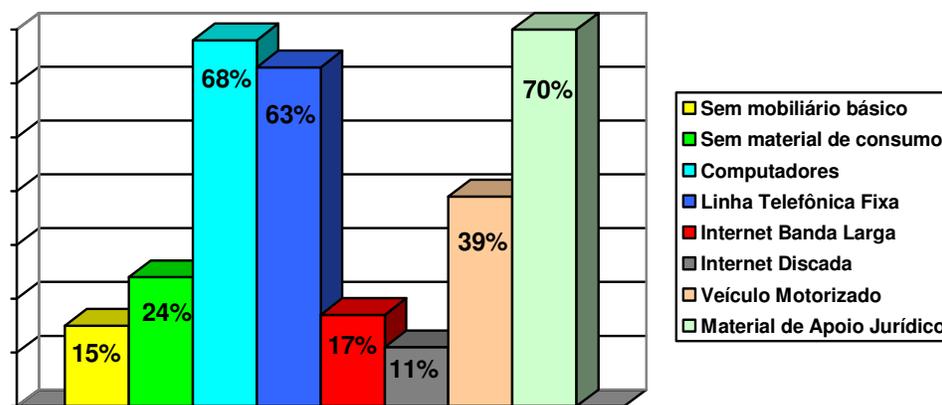
condições dignas de trabalho aos próprios Conselheiros para que tenham condições plenas para o exercício da função.

De todo modo, os próprios Conselheiros Tutelares têm a função de exercer papel ativo na construção da peça orçamentária, indicando os bens e serviços que lhes falta, a quantidade de recursos suficientes para sua atuação adequada e com qualidade, bem como relacionando os serviços e políticas de atendimento que observem como indispensáveis para o atendimento integral da criança e do adolescente no município.

Como o Conselho Tutelar desempenha função de proteção contra a ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente, é factível que disponha de relevantes informações sobre as necessidades de atendimento da população local, e que estas informações possam subsidiar um diagnóstico muito concreto para a efetivação da rede de atendimento à criança e ao adolescente no município.

Contudo, estas responsabilidades podem estar comprometidas pela falta de condições estruturais, pois, na realidade brasileira, os Conselhos Tutelares trabalham com o mínimo, ou, às vezes, até sem esse mínimo, pois 15% dos Conselhos não têm sequer o mobiliário básico (mesa e cadeira) para o atendimento da população, e 24% não têm material de consumo, como papel, envelopes e outros.

Gráfico 07: Conselho Tutelar - Infra-estrutura



A pesquisa¹⁶⁰ apontou ainda que os Conselhos Tutelares estão mais equipados com computadores (68%) do que com linha fixa de telefone (63%). A disponibilidade de internet representa 28% dos Conselhos, sendo que apenas 17% dispõem de internet com serviço de banda larga e 11% ainda acessam a internet discada.

Para deslocamento, apenas 39% dos Conselhos dispõem de veículo motorizado.¹⁶¹ O que mais uma vez chama atenção para a fragilidade das condições de estrutura para desenvolver o trabalho, já que as atribuições do Conselho Tutelar exigem deslocamentos freqüentes e regulares, e muitas vezes emergenciais. A ausência de veículos para deslocamento pode colocar os Conselhos em completa condição de inatividade.

Quanto ao material de apoio jurídico (Resoluções, ECA e outros textos legais)¹⁶², observou-se que 30% não têm acesso a ele; 68% dispõem de manuais de orientação para o exercício da função, e apenas 35% têm material bibliográfico para consulta, como livros, estudos e pesquisas referentes à área da criança e do adolescente. Ainda que a disponibilidade de textos legais, por exemplo, seja uma realidade para a maioria dos Conselhos, ela ainda está longe de oferecer aos conselheiros boas condições de trabalho no que concerne aos conhecimentos fundamentais sobre a matéria com que lidam no cotidiano.¹⁶³

Diante do contexto apresentado em relação às condições de trabalho dos Conselhos Tutelares, evidencia-se que a legislação não deu conta, na totalidade, quanto à criação e o funcionamento dos conselhos, por isso, torna-se evidente que o processo de democracia neste ponto foi lento, e um motivo é claro, o Executivo municipal não juntou esforços para a constituição dos Conselhos no Brasil, em razão do poder que este órgão tem para transformar a realidade da população local infante-juvenil, ao qual o Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu um conjunto de atribuições.

¹⁶⁰ FISCHER, Rosa Maria (Coord.). *Op. cit.*, p. 199.

¹⁶¹ *Idem, ibidem, loc. cit.*

¹⁶² Estes materiais são de suma importância aos Conselhos Tutelares, pois servem de instrumentos de pesquisa que serão utilizados nas requisições de serviços, nos pareceres aos órgãos do Ministério Público e na fundamentação de suas decisões.

¹⁶³ FISCHER, Rosa Maria (Coord.). *Op. cit.*, p. 199.

2.3 As atribuições e responsabilidades do Conselho Tutelar

O Estatuto da Criança e do Adolescente atribuiu grande importância ao Conselho Tutelar, reconhecendo-o como serviço público relevante, ou seja, a qualidade de serviço público que o Estado presta em dadas circunstâncias e em face de desempenho de determinadas tarefas é considerada de grande conveniência e valor, oferecendo certos benefícios a quem o desempenha. Nesse sentido, o Estatuto assim se expressa: “Art. 135. O exercício efetivo da função de conselheiro constituirá serviço público relevante, estabelecerá presunção de idoneidade moral e assegurará prisão especial, em caso de crime comum, até o julgamento definitivo”.

A função de Conselheiro Tutelar tem características peculiares e apresenta uma série de desafios a quem se dispõe a exercê-la. Diariamente, os Conselheiros têm de fazer um embate forte, consistente e qualificado, através de cada procedimento, por mais simples que pareça ser, diante dos agentes e das estruturas (políticas, sociais, culturais ou econômicas) que reforçam os canais pelos quais se processa a violação de direitos da população infanto-juvenil. Sua tarefa é a de tentar romper com as práticas que legitimam a violação de direitos.¹⁶⁴

Para preservar o exercício da função, o Estatuto estabeleceu certos impedimentos, decorrentes do princípio da moralidade administrativa, assim impedindo de servir no mesmo Conselho marido e mulher, ascendentes e descendentes, sogro e genro, ou nora, irmãos, cunhados (durante o cunhadio), tio e sobrinho, padrasto ou madrasta e enteado, sendo que tal situação alcança os representantes do Ministério público e o Juiz da Infância e Juventude.

No entanto, a legislação deixou de fora, de modo inexplicável, as relações de parentesco com Prefeitos Municipais e seus representantes de primeiro escalão, condição que, sem dúvida, pode comprometer a autonomia do exercício da função, uma vez que é freqüente a necessidade de o Conselho Tutelar demandar contra o próprio Poder Público Municipal, seja requisitando serviços ou até representando judicialmente por violação ou ameaça aos direitos da criança e do adolescente.

¹⁶⁴ FERREIRA, Kátia Maria Martins. Perspectivas do Conselho Tutelar para o século XXI. In: BRAGALIA, Mônica; NAHRA, Clicia Maria Leite (Orgs.). **Conselho Tutelar: gênese, dinâmica e tendências**. Canoas: Edulbra, 2002. p. 127.

Os impedimentos pretendem preservar de maneira integral o exercício da função do Conselho Tutelar, que tem prerrogativas e atribuições legais complexas, mas indispensáveis à concretização do sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente.

O artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente destaca as atribuições do Conselho Tutelar. Estas atribuições, como ensina Veronese, “importa nas ações/tarefas que são da competência (poder/dever) do Conselho Tutelar”¹⁶⁵, nos seguintes termos:

Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar:

I – atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;

II – atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;

III – promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:

a) requisitar serviços públicos, nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;

b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações;

IV – encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança e do adolescente;

V – encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;

VI – providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VII, para o adolescente autor de ato infracional;

VII – expedir notificações;

VIII – requisitar certidões de nascimento e óbito de criança ou adolescente quando necessário;

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

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

XI – representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder.

O pressuposto de atuação do Conselho Tutelar está embasado por um conjunto de atribuições próprias da função, como o atendimento de crianças e adolescentes sempre que seus direitos forem ameaçados ou violados, seja por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, seja quando não forem assegurados os direitos fundamentais elencados no artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil, ou o fizerem de forma incompleta e ou irregular, e ainda quando forem constatados falta, omissão ou abusos dos pais ou responsável, ou em razão de sua própria conduta.

¹⁶⁵ VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito da Criança e do Adolescente**, cit. p. 118.

Algumas dessas atribuições representam um grande avanço na política de atendimento à criança e ao adolescente, como, por exemplo, nos casos de prática de ato infracional por criança, quando o Conselho Tutelar assume a prerrogativa exclusiva de aplicar medidas de proteção, previstas no artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente; não mais se instaurando o desnecessário processo judicial para esses casos.¹⁶⁶

Contudo, na doutrina ainda é possível encontrar resistência aos avanços jurídicos propostos no Estatuto da Criança e do Adolescente e que insistem na manutenção dos procedimentos judiciais, como se pode notar abaixo:

Nas hipóteses de criança, lavrado o expediente onde se formaliza a conduta, liberar-se-á ao responsável legal e ao Conselho Tutelar, que tem atribuições de aplicar medidas protetivas; o argumento de muitas autoridades e interpretação de conselheiros, de que a criança que pratica um ato infracional (furto, homicídio, etc.) deve ser entregue diretamente ao Conselho Tutelar, resulta em desrespeito às garantias constitucionais da dignidade da pessoa humana e do devido procedimento administrativo constitucional [...], mesmo, porque, para qualquer medida protetiva a ser aplicada pelo CT contra criança autora de ato infracional, deverá estar provada a autoria e materialidade, no mínimo.¹⁶⁷

De todo modo, entende-se que não há como compartilhar com tal concepção, pois assim se estaria contrariando a regra estatutária, além de não compreender o caráter das medidas de proteção, que não estão vinculadas a nenhuma responsabilidade socioeducativa, mas essencialmente de proteção em razão do princípio do reconhecimento da condição peculiar de desenvolvimento da criança, em que a submissão à identificação via judicial viola os mais elementares princípios de proteção.

As medidas aplicadas pelo Conselho Tutelar à criança e ao adolescente, devem pressupor que aqueles pais ou responsáveis também foram atendidos ou aconselhados, quando necessário, pois inúmeras situações à violação ocorrem, e o atendimento somente à criança ou adolescente não será suficiente, a exemplo dos casos de trabalho infantil, em que deve o Conselho verificar a situação da família, e, caso seja necessário, encaminhá-la a programas oficiais de auxílio.

¹⁶⁶ VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito da Criança e do Adolescente**, cit. p. 118.

¹⁶⁷ PESTANA, Denis. *Op. cit.*, p. 92.

Embora o artigo 136, II, estabeleça a atribuição de atender e aconselhar os pais com a correspondente aplicação das medidas previstas no artigo 129, I a VII, é preciso entender que não compete ao Conselho Tutelar intervir na família mediante a aplicação de medidas punitivas, devendo restringir-se à aplicação exclusiva das seguintes medidas:

Art. 129. São medidas aplicáveis aos pais ou responsável:

I – encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família;

II – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;

III – encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;

IV- encaminhamento a cursos ou programas de orientação;

V – obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar;

VI – obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado.

E quando o município não ofertar os programas previstos no citado artigo do Estatuto da Criança e do Adolescente,

[...] o Conselho Tutelar deverá comunicar ao responsável pelo serviço de assistência social que a não-oferta daqueles serviços ameaça ou viola os direitos infanto-juvenis. Caso haja resistência na implementação desses serviços, o Conselho Tutelar deverá informar ao Ministério Público o não-atendimento de sua requisição, ocasião em que o Promotor de Justiça da Infância e da Juventude poderá propor a ação civil pública, com fundamento no arts. 208 e ss. do ECA.¹⁶⁸

Do mesmo modo, a própria Constituição da República já disciplina o assunto no artigo 203, I, quando determina que a assistência social seja prestada a todos, inclusive a quem não contribua à seguridade social, tendo por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice. A inovação estatutária, portanto, está em consonância com as diretrizes constitucionais e visa dar concretude à política de atendimento à família.

Para que o Conselho Tutelar tenha capacidade de promover transformações concretas na realidade de crianças, adolescentes e famílias, o Estatuto da Criança e do Adolescente conferiu ao próprio Conselho o poder de promover a execução das suas próprias decisões, podendo para tanto requisitar

¹⁶⁸ LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Publio Caio Bessa. *Op. cit.*, p. 154.

serviços públicos ou representar junto à autoridade judiciária quando suas deliberações foram injustificadamente descumpridas.

É através da política de atendimento estabelecida no artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente que se conjuga a articulação dos serviços de atendimento direto. Quando esses serviços não forem oferecidos ou a sua oferta for insuficiente, o próprio Conselho deve exigir seu oferecimento nas mais diversas áreas relativas aos direitos declarados.

Nesses casos, o Conselho Tutelar, mediante deliberação colegiada, emite uma requisição de serviço público, que se constitui “[...] em uma ordem expressa para a prática de determinado ato, cujo descumprimento corresponde ao descumprimento de uma determinação legal”¹⁶⁹.

Uma vez não atendida a requisição sem a devida justificativa ou compromisso em cumpri-la no prazo determinado, abre-se a oportunidade para a proposição de representação judicial que consiste na “reclamação ou queixa fundamentada, por escrito, em que se descreve circunstancialmente fato determinado e considerado como irregular em que se pede providência à autoridade destinatária da representação”.¹⁷⁰

Cabe destacar que as decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária, a pedido de quem tenha legítimo interesse, ou seja, somente aquele atingido pela decisão do Conselho Tutelar, geralmente a criança, o adolescente ou a família interessada.

Este poder-dever que o Conselho Tutelar tem em mãos configura um novo olhar para a infância e adolescência, pois as políticas sociais deixam de ser aquelas estabelecidas pelo gestor municipal e passam a ser geradas por demandas sociais do município. De igual modo, o Conselho Tutelar também pode contribuir, para além das requisições, indicando nas reuniões do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente suas demandas e a necessidade de programas de atendimento, oferecendo dados para o diagnóstico de demandas para que se inclua o oferecimento de serviços e programas na peça orçamentária, haja vista que está entre suas atribuições assessorar o Poder Público municipal na composição do orçamento público.

¹⁶⁹ KONSEN, Afonso Armando. *Op. cit.*

¹⁷⁰ KONSEN, Afonso Armando. *Op. cit.*

Cumprе destacar que as requisições são poderosos instrumentos de trabalho do Conselho Tutelar, pois representam ferramentas eficazes para a concretização dos direitos de crianças e adolescentes.

Quando o Conselho Tutelar tomar ciência de fato que constitua infração administrativa ou penal, com especial atenção àquelas infrações previstas nos artigos 228 a 258 do Estatuto da Criança e do Adolescente, contra os direitos da criança e do adolescente, levá-las à apreciação do Ministério Público, a quem cabe tomar as providências cabíveis, de acordo com artigo 136, IV, do Estatuto. No entanto, “o conselho poderá, tratando-se de crime ou contravenção, peticionar diretamente à autoridade policial para resolução do problema”¹⁷¹, ou seja, estes podem requerer a abertura de inquérito policial, dando procedimento mais célere ao caso.

Como já apresentado, o Conselho Tutelar é um órgão não-jurisdicional e a ele cabem somente as competências previstas no Estatuto; as demais atribuições de caráter jurisdicional deverá o Conselho encaminhar ao juízo competente, assim como os casos de guarda, tutela, adoção, suspensão do poder familiar, bem como os casos de ato infracional por adolescente, pois todos merecem a indispensável manifestação exclusiva do Poder Judiciário.

Por outro lado, quando a autoridade judiciária determinar as medidas de proteção estabelecidas no artigo 101, I a VI, aplicadas ao adolescente nos casos de procedimento para apuração de ato infracional, o Conselho Tutelar deverá providenciar sua execução e, quando necessário, requisitar o serviço público adequado, pois, vale lembrar, o Conselho Tutelar não é órgão de atendimento direto e deve restringir-se ao encaminhamento e requisição dos serviços nesses casos.

Dentre o conjunto de atribuições do Conselho Tutelar está prevista a expedição de notificação, que implica o ato de “levar a alguém ou dar a alguém notícia de um fato ou de um ato praticado que gera modificações no campo jurídico-social”.¹⁷² A notificação não se confunde com a intimação e nem com a citação, que são ações exclusivas do Poder Judiciário.

A notificação feita pelo Conselho Tutelar tem caráter meramente administrativo, não exercendo mandado coercitivo ou de imposição de

¹⁷¹ SILVA, José Luiz Mônaco da. *Op. cit.*, p. 222.

¹⁷² LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Publio Caio Bessa. *Op. cit.*, p. 160.

pena. Contudo, a sua não-observação, constatada pelo Conselho, poderá gerar a abertura de procedimento para apuração do crime previsto no art. 236 do ECA ou da infração administrativa disposta no art. 249 do mesmo diploma legal, conforme o caso.¹⁷³

Outra atribuição conferida ao Conselho Tutelar é a obrigação de requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente ao Cartório de Registro Civil, quando comprovada a necessidade. No entanto, o Conselho Tutelar não detém legitimidade para requerer o registro de nascimento ou de óbito, pois tal ato é de competência exclusiva dos pais ou responsável, ou ainda, nos casos em que houver interesse, da autoridade judiciária.

Dentre o conjunto de atribuições destinadas ao Conselho Tutelar; a responsabilidade em assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente é uma das mais relevantes contribuições, pois, a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, cria-se uma nova dinâmica na elaboração, execução e controle dos serviços públicos direcionados à população infanto-juvenil. Assim, para garantir os serviços de atendimento direto, necessários e adequados, o Poder Executivo local deverá prever a reserva de recursos financeiros para o financiamento da política de atendimento. Deste modo, o Conselho Tutelar deve indicar quais as demandas e quais os serviços necessários para que eles sejam incluídos nos programas e planos municipais de políticas públicas. Tal tema foi debatido durante as Conferências de Direitos da Criança e do Adolescente realizadas no ano 2003, ocasiões em que um dos temas relevantes foi o reconhecimento de que lugar de criança é no orçamento público.

O Conselho Tutelar deve, para o exercício adequado dessa atribuição, conhecer os procedimentos relativos à elaboração dos Planos Plurianuais (PPA), das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO); das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) que concretizam os objetivos e metas previstas nos PPAs.

¹⁷³ LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Publio Caio Bessa. *Op. cit.*, p. 161.

Art. 236. Impedir ou embaraçar a ação de autoridade judiciária, membro do Conselho Tutelar ou representante do Ministério Público no exercício de função prevista nesta Lei. Pena - Detenção de seis meses a dois anos.

Art. 249. Descumprir, dolosa ou culposamente, os deveres inerentes ao pátrio poder ou decorrentes de tutela ou guarda, bem assim determinação da autoridade judiciária ou Conselho Tutelar. Pena – multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.

É nas leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA) que a participação da população mostra-se obrigatória tanto na fase de elaboração, coordenada pelo Poder Executivo, quanto na discussão dos respectivos projetos de lei, o que acontece no Poder Legislativo, caracterizando uma discussão especial relativa a essas matérias.¹⁷⁴

Os Poderes Executivo e Legislativo têm discricionariedade para formular e aprovar o orçamento público, respeitando o princípio previsto no artigo 227 da Constituição Federal: a prioridade absoluta, ou seja, as destinações dos recursos estão vinculadas à preservação da aplicabilidade prioritária nas áreas relativas à criança e ao adolescente.

O Conselho Tutelar, como representante da sociedade civil organizada e diante de tais atribuições, tem condições de fortalecer a política local de atendimento à criança e ao adolescente, sendo órgão de representação para encaminhamento das demandas locais nas políticas públicas de atenção aos direitos da criança e do adolescente.

Também coube ao Conselho Tutelar representar em nome da pessoa e da família contra violação dos direitos em relação à comunicação social. Deste modo, pretende-se estabelecer meios legais de defesa contra programas e programação de rádio e televisão que não tenham finalidades educativas, artísticas, culturais, informativas, e ainda em relação a produtos e serviços que sejam nocivos à saúde e ao meio ambiente.

Nesse sentido, o Ministério da Justiça editou a Portaria 264, 09 de fevereiro de 2007, determinando a classificação indicativa aos programas televisivos, os quais devem indicar os horários e conteúdos inadequados para crianças e adolescentes de acordo com a faixa etária. Essa portaria se integra ao princípio da proteção integral, e relaciona este ao sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, como descreve em seu art. 1º, parágrafo único:

¹⁷⁴ HERMANY, Ricardo. Novos paradigmas da gestão pública local e do direito social: a participação popular como requisito para regularidade dos atos da administração. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2006. Tomo 6, p. 1.738.

O processo de classificação indicativa, disciplinado nos termos desta portaria, integra o sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente, composto por órgãos públicos e organizações da sociedade civil, destinado a promover, a defender e a controlar a efetivação dos direitos de acesso a diversões públicas adequadas às crianças e aos adolescentes.¹⁷⁵

Além disso, os pais são responsáveis pelo dever de assistir, educar e criar seus filhos em qualquer caso de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente. De igual modo, o Conselho Tutelar tem a atribuição de orientar os pais, e somente quando esgotadas todas as possibilidades de diálogo, deve representar esses pais ao Ministério Público. Ao representante do Ministério Público cabe verificar o relatório do Conselho Tutelar, pois somente quando esgotadas todas as possibilidades é que se deve proceder ação de perda ou suspensão do poder familiar.

Assim,

[...] o órgão tutelar não está investido de poderes legais para determinar a perda ou suspensão do pátrio poder, de tal sorte que, se detectar algum caso que importe em suspensão ou destituição do pátrio poder, deverá provocar o Promotor de Justiça da Infância e da Juventude, para que ingresses em Juízo com respectiva ação judicial. Uma observação se impõe, no entanto: cabe ao Promotor de Justiça analisar se o caso comporta realmente a medida de suspensão ou destituição do pátrio poder, malgrado o fato de o Conselho Tutelar ter feito o seu juízo de valor.¹⁷⁶

Embora não esteja no rol de atribuições do Conselho Tutelar previsto no artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, é preciso lembrar que o artigo 95 da referida lei delegou poderes ao Judiciário, ao Ministério Público e ao Conselho Tutelar para fiscalizar as entidades de atendimento governamentais e não-governamentais.

A fiscalização consiste desde uma análise do plano político pedagógico e programas das entidades para verificar se estão dentro dos fundamentos da Teoria da proteção integral, até a verificação da estrutura física adequada ou não a receber criança e adolescente.

¹⁷⁵ BRASIL. Portaria 264, de 09 de fevereiro de 2007. Regulamenta as disposições da Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), da Lei 10.359, de 27 de dezembro 2001, e da Lei 5.834, de 06 de julho de 2006, relativas ao processo de classificação indicativa de obras audiovisuais destinadas à televisão e congêneres. Ministério da Justiça. **Diário Oficial da União**.

¹⁷⁶ SILVA, José Luiz Mônaco da. *Op. cit.*, p. 224.

Quanto aos programas de “aprendizagem”, vale lembrar que, em muitos municípios, as entidades fazem o atendimento fora dos princípios estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, a exemplo dos programas de guardas-mirim, aprendizagem em serralheria, padaria, de atividades de pedreiro e outras tantas atividades perigosas, insalubres ou penosas.

Custódio e Veronese recomendam, quanto à aprendizagem, que

[...] a diretriz legal fixa a atenção no respeito à condição peculiar da pessoa em desenvolvimento, ou seja, os executores dos programas de profissionalização devem estar atentos a adequação das metodologias e das estruturas locais às características peculiares dos adolescentes, de modo a não prejudicar o desenvolvimento físico, moral e psicológico daqueles que estão em processo de formação.¹⁷⁷

Com relação à competência territorial do Conselho Tutelar, aplicam-se as mesmas regras estabelecidas no artigo 147, que tratam da competência do juiz da infância e juventude. Assim, a competência do Conselho Tutelar será determinada pelo domicílio dos pais ou responsável, no lugar onde a criança e ou adolescente se encontra, e na falta dos pais ou responsável. Nos casos de ato infracional, a competência será da autoridade (Conselho Tutelar) do lugar da ação ou omissão.

Este conjunto de atribuições consiste na permanente garantia dos direitos da criança e do adolescente. Em Florianópolis, a pesquisa junto ao Conselho Tutelar vem trazer as ações, limites e perspectivas do Conselho na erradicação do trabalho infantil.

¹⁷⁷ CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose Petry. *Op. cit.*, p. 272.

3. O CONSELHO TUTELAR DE FLORIANÓPOLIS

3.1 Referências Históricas e Contexto do Conselho Tutelar em Florianópolis

Os Conselhos de Direitos e Tutelares surgem em Florianópolis nos anos de 1993, no momento em que se instalam iniciativas de democracia participativa no governo municipal. A capital do Estado “tem sido um tradicional reduto do conservadorismo oficialista, que coloca parte expressiva de sua população na dependência do aparelho estatal, controlado com fina arte clientelista por sucessivas gerações de notáveis”¹⁷⁸. Essa ruptura com o conservadorismo se dá nas eleições de 1992, quando a Frente Popular¹⁷⁹ ganhou as eleições para a Prefeitura da capital catarinense:

[...] a esquerda na prefeitura municipal de Florianópolis sacudiu um pouco a poeira assentada nos desvãos do poder e abalou, em alguma medida, a auto-confiança complacente dos poderosos da terra. Reverteu também um estranhado estilo conservador de governar; aquele que conhece a política a partir do ponto de vista dos governantes, não dos governados; aqueles que propõe um governo ativo, mas um povo passivo. A esquerda era enfim a possibilidade de substituir a lógica do poder pela da sociedade.¹⁸⁰

Foi, portanto, a possibilidade de romper com uma política assistencialista que perdurou por muitas gerações. Assim, a Lei 3.794, de 02 de julho de 1992, que “Dispõe sobre a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente no município e dá outras providências”, vem estabelecer regras de acordo com a Teoria da Proteção Integral e os princípios constitucionais do Direito da Criança e do Adolescente.

De acordo com o artigo 2º, § 3º, da referida lei, fica vedada a criação de programas de caráter compensatório da ausência ou insuficiência das políticas

¹⁷⁸ FONTANA, Remy. Uma novidade política. In: GRANDO, Sérgio (Org.). **Florianópolis de todos**. Florianópolis: Insular, 2000. p. 27.

¹⁷⁹ O governo da Frente Popular em Florianópolis era composto por oito partidos de esquerda e centro-esquerda (PPS, PT, PDT, PSDB, PC do B, PSB, PV, PCB), e mais o agrupamento Movimento Socialista Revolucionário. Tinha como Programa de Governo: a questão cidade-região metropolitana; Transparência administrativa e gestão democrática; Participação popular e cidadania, inversão de prioridades que se constituem em um eixo com nove prioridades. FONTANA, Remy. *Op. cit.*, p. 31.

¹⁸⁰ *Idem, ibidem*, p. 15-16.

sociais básicas, sendo obrigatória a manifestação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente nesses casos.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis é vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. O CMDCA é composto por 14 membros, sendo sete entidades representantes não-governamentais eleitas pelo Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e sete órgãos representantes governamentais indicados pelo prefeito municipal, ambos para um mandato de três anos.

Portanto, a criação do Conselho Municipal em Florianópolis vem estabelecer as bases para “formular a política municipal de proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, definindo prioridades e controlando as ações de execução em todos os níveis, ouvido o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente”, além de um conjunto de atribuição que lhes compete, conforme o artigo 15 da Lei 3.794/92.

Ainda foi atribuição do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em conjunto com Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, elaborar a lei que criou o Conselho Tutelar, bem como definir o cronograma e a sua implantação. Conforme o artigo 24 da Lei 3.794/94, deu-se um prazo de dez meses, contado da data de publicação da lei, para a elaboração e aprovação da lei de criação do Conselho Tutelar.

No entanto, foi somente após dezoito meses que se aprovou a Lei 4.283, de 29 de dezembro de 1993, que cria o Conselho Tutelar em Florianópolis, estabelecendo o prazo de até seis meses para a realização das eleições de seus membros.

Inicialmente foram criados dois Conselhos Tutelares: um, denominado Insular, localizado no bairro Agrônômica, junto ao Complexo Cidade da Criança, e, atualmente, instalado no centro da capital, e outro, denominado Continente, situado no bairro Estreito.

A própria lei já previu, em caso de necessidade, a pedido do CMDCA, que o Chefe do Poder Executivo estaria autorizado a criar por Decreto mais dois Conselhos Tutelares. Foi, no entanto, a necessidade em razão da crescente população nos bairros do norte da ilha que se implantou o Conselho Tutelar Norte,

no bairro de Canasvieiras, através do Decreto Municipal nº. 3.960, de 21 de fevereiro de 2006.

Em Florianópolis, a escolha dos Conselheiros Tutelares ocorre através de voto secreto e facultativo, de um representante (credenciado) de cada organização governamental e não-governamental, cadastrada no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ficando a cargo do Conselho Municipal todo o processo de escolha, sob fiscalização da Promotoria da Vara da Infância e da Juventude da capital.

Ora, aqui cabe um destaque quanto ao processo de escolha. O Conselho Tutelar, enquanto órgão representativo da sociedade, deveria ter seus membros escolhidos por todos os eleitores do município, e não por representantes do Poder Público, como permite a lei municipal. É deste modo que o processo mais democrático tem-se destacado com o processo de escolha através de eleições diretas por toda a população votante do município. No cenário nacional, 70% dos municípios elegem seus representantes ao Conselho Tutelar através de eleições diretas (todos os eleitores), e cabe frisar que é na Região Sul onde menos se utiliza este modelo de processo de escolha.

Os requisitos exigidos na lei são: demonstrar idoneidade moral, ter idade mínima de 21 anos, residir no município, ser inscrito como eleitor no município e comprovar experiência e conhecimentos de dois anos na promoção, defesa ou atendimento de crianças e adolescentes.

Com relação aos impedimentos, a lei municipal também estabelece restrições em relação ao grau de parentesco com o Chefe do Executivo Municipal e seus secretários.

A remuneração dos Conselheiros Tutelares que atuam em regime de dedicação exclusiva corresponde a 70% do vencimento do cargo comissionado de Assessor Técnico da Secretaria Municipal de Saúde e Desenvolvimento Social, ou seja, em 2008, corresponde a R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), a média nacional é de R\$ 504,40¹⁸¹.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, no artigo 132, determina que o Conselho Tutelar será composto por cinco membros. Já a Lei Municipal 4.283/93,

¹⁸¹ FISCHER. *Op. cit.*, p. 210.

em seu artigo 3º, ainda complementa que o Conselho Tutelar será composto por cinco membros e cinco suplentes para suprir as ausências.

O Regimento Interno do Conselho Tutelar, aprovado em setembro de 2007, dispõe no Capítulo VIII – Da Convocação do Suplente, no artigo 27, que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, convocará, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, o suplente do Conselheiro Tutelar, nos casos de: I – férias; II – Vacância; III – afastamento do titular, independentemente do motivo, por prazo igual ou superior a trinta dias.

Assim, no caso dos quatro Conselheiros ausentes, deveriam assumir seus suplentes, mas, de acordo com o depoimento dos próprios Conselheiros, “nenhum dos suplentes quer assumir por apenas 30 dias; muitos deles estão trabalhando em outros lugares, e assim, ao retornar o titular, eles estariam desempregados”, e ainda completam; “todos os suplentes já foram chamados, não havendo mais ninguém na lista de suplentes”.

Quando a lei denominou o órgão como Conselho, foi justamente para que as atribuições/ações não fossem decididas individualmente, colocando assim um grupo de cinco pessoas para apreciar os casos. No entanto, o Estatuto da Criança e do Adolescente nada se refere quanto às decisões colegiadas, deixando a disposição sobre o tema a cargo dos Regimentos Internos dos próprios Conselhos Tutelares.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), na Resolução 75, de 22 de outubro de 2001, em seu art. 8º, diz que “O Conselho Tutelar será composto por cinco membros, vedadas deliberações com número superior ou inferior, sob pena de nulidade dos atos praticados”.

Sobre este tema, a doutrina tem apresentado posições como as de Carvalho

As decisões emanadas do Conselho Tutelar são sempre decisões coletivas. As atitudes adotadas devem ser discutidas pelo conjunto dos conselheiros. A responsabilidade, tanto das atitudes como das decisões assumidas, é do Conselho tutelar como um todo.¹⁸²

¹⁸² CARVALHO, Maria do Carmo Brand de. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a política de assistência social, **Cadernos populares**, n. 9, São Paulo: CBIÁ. 1992. p. 14.

E ainda explica Moraes

É preciso lembrar que o Conselho Tutelar por si só não pode ordenar a quem quer que seja fazer qualquer coisa. Em primeiro lugar é preciso saber que as determinações de um Conselho [...] são tomadas pela maioria ou por consenso. É um Conselho para evitar que arbitrariedades sejam cometidas individualmente. Somente após deliberação é que o Conselho requisita o serviço, se houver omissão no atendimento. É comum alguns serviços aceitarem a imposição individual de pessoas (conselheiros, chefes de serviço, juizes, promotores) sem embasamento legal.¹⁸³

Portanto, as decisões do Conselho Tutelar sofrem prejuízo ao ter seu número de membros reduzido. Os Conselhos Tutelares de Florianópolis não apresenta o número de cinco conselheiros por Conselho exigido no Estatuto da Criança e do Adolescente, pois quatro de seus membros estão ausentes (férias e licença saúde), e não foram substituídos pelos suplentes. Destes, dois são do Conselho Tutelar Norte; um, do Conselho Tutelar Insular, e um, do Conselho Tutelar Continente. Assim,

Quando o Conselho Tutelar aplica qualquer uma destas medidas o faz decidindo um caso. [...] tais decisões devem advir de um procedimento previamente disciplinado no regimento Interno do Conselho Tutelar, de sorte que todos os atos praticados para instruir a decisão sejam formalizados. Isto é imprescindível para se aferir a legalidade das decisões do Conselho.¹⁸⁴

Assim, é imprescindível que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente busque alternativa para sanar tal fato, pois esta situação não é isolada, e nem por um curto período de tempo, já que, segundo os Conselheiros Tutelares, é comum o afastamento por motivo de saúde. Portanto, a alternativa é que tenha no mínimo dois Conselheiros Tutelares à disposição durante o ano, uma vez que todos os meses terá algum conselheiro em férias, ou seja, basta apenas que seja cumprido o Regimento Interno do Conselho Tutelar¹⁸⁵.

¹⁸³ MORAES, Edson Seda. **Conselho Tutelar**. Estatuto da Criança e do Adolescente sem dúvidas. Santos: CMDCA, 1999. p. 55.

¹⁸⁴ PAULA, Paulo Afonso Garrido de. **Conselho Tutelar**: atribuições e subsídios para seu funcionamento. São Paulo: Palas Athena, 1993. p. 09-10.

¹⁸⁵ Destaca o Regime Interno do Conselho Tutelar, em seu artigo 26: As licenças e férias dos Conselheiros Tutelares serão concedidas conforme o disposto na Lei Municipal 4.283/93, vedado o gozo de férias em um mesmo mês por mais de um conselheiro em um Conselho Tutelar. Parágrafo único. Deverá ser disponibilizado um suplente para cada Conselho Tutelar, a cada período de férias de cada Conselheiro Tutelar.

3.1.1 As características dos Conselhos Tutelares de Florianópolis

A partir deste capítulo, passa-se à análise dos questionários. Assim, para a pesquisa de campo, foram contatados os três Conselhos Tutelares de Florianópolis. Após esse contato, o pesquisador esteve no Conselho Tutelar para explicar o objetivo do presente estudo a uma Conselheira, que levou as informações para a reunião colegiada, tendo o aceite de todos os Conselheiros que estavam em exercício da função.

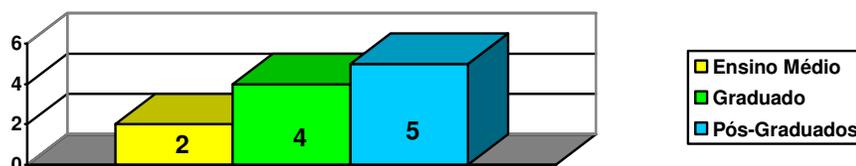
O material entregue aos Conselheiros constituiu-se de um termo de consentimento livre e esclarecido do participante, um resumo de duas laudas com o objetivo da pesquisa e o questionário.

Houve ainda a necessidade de uma visita à coordenação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, para verificar as informações apresentadas pelos Conselheiros Tutelares. Foi realizada uma entrevista com o coordenador do PETI a partir de questões abertas previamente estabelecida (anexo).

Portanto, diante do rico material de pesquisa, passou-se à análise dos dados empíricos de acordo com as categorias (caracterização dos Conselheiros Tutelares, Estrutura de atendimento e aspectos culturais e procedimentais sobre trabalho infantil e Conselho Tutelar), que nortearam o questionário, e ainda fazendo um comparativo também com os dados nacionais nas informações relativas às características, estrutura física e operacional do Conselho Tutelar.

A Lei Municipal 4.283/93 (em anexo) determina no artigo 3º, parágrafo único, que cada Conselho Tutelar terá no mínimo dois profissionais de nível superior, sem indicativo de qual formação especializada deve ter. Assim, em relação à escolaridade dos Conselheiros Tutelares, a pesquisa identificou que dos 11 Conselheiros, dois têm Ensino Médio completo, quatro são graduados e cinco são pós-graduados em nível de especialização.

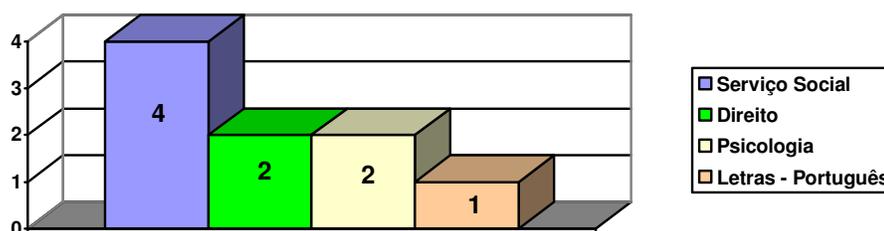
Gráfico 08: Escolaridade dos Conselheiros



Em um comparativo com os dados nacionais, os membros do Conselho Tutelar de Florianópolis estão acima da média geral quanto à formação acadêmica, pois, no Brasil, 71% dos Conselheiros têm até o ensino médio.

Dos nove Conselheiros Tutelares graduados, quatro têm formação em Serviço Social, dois em Direito, dois em Psicologia e um em Letras-Português. Quatro destes possuem especialização em Violência Doméstica contra Crianças e Adolescentes do Laboratório de Estudos da Criança (LACRI) da Universidade de São Paulo (USP), e um possui MBA em Gestão e Desenvolvimento de Pessoas.

Gráfico 09: Conselho Tutelar - Área de Formação



Diferentemente do cenário nacional, onde 33% dos conselheiros têm formação em Pedagogia ou Magistério, em Florianópolis destacam-se os assistentes sociais.

No entanto, a Lei Municipal está adequada ao não determinar as áreas específicas de formação, como ocorre em outros municípios, pois estes Conselheiros tendem a exercer sua função com base na sua formação, embora não possam fazê-lo. Assim, o que indicará uma melhor atuação do Conselheiro e a sua capacidade de atuação junto aos demais, é, sem dúvida, o exercício de representação da sociedade local na promoção dos direitos de crianças e adolescentes. Desse modo, é preciso reconhecer que a “[...] ética do cuidado deve [...] cercear a missão do Conselheiro Tutelar, como membro de um órgão que é um instrumento para assegurar que se cumpram os preceitos da política de proteção aos direitos da criança do adolescente no Município”.¹⁸⁶

¹⁸⁶ CARVALHO, Pedro Caetano. O Conselheiro Tutelar e a Ética do Cuidado. In: PEREIRA, Tânia da Silva; PEREIRA, Rodrigo da Cunha (Coords.). **A ética da convivência familiar**: sua efetividade no cotidiano dos Tribunais. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 361.

Nada garante, por exemplo, que um conselheiro tutelar com pós-doutorado possa promover melhor a democracia em seu país que um conselheiro com menos escolaridade. O que vai garantir sua atuação democrática, no caminho da promoção da justiça social, são os compromissos éticos [...].¹⁸⁷

Os indicativos relativos aos interesses em exercer a função de Conselheiro Tutelar foram apresentados com as seguintes motivações:

- Para ter mais contato direto com a sociedade e auxiliar na promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes.
- Para conhecimento profissional.
- Questões de currículo.
- Pelo interesse para com a primeira infância.
- Por gostar da área social e já ter trabalhado com crianças carentes.
- Para tentar contribuir na área da criança e juventude.
- Porque estava envolvida com a área social e pensei que pudesse contribuir.
- Após ser estagiário no Conselho Tutelar, identifiquei-me o suficiente para me candidatar a ser um conselheiro tutelar.
- Após estágio no Conselho Tutelar, durante a jornada acadêmica.
- Com intuito de trabalhar na promoção e defesa dos direitos da população infanto-juvenil.

Para análise dos dados relativos aos interesses para o exercício da função de Conselheiro Tutelar, utilizou-se das categorias, interesses particulares e interesses coletivos. Os interesses particulares foram divididos em interesses profissionais (formação e experiências próprias); educacionais (para ampliação do conhecimento) e aproximação da realidade. Os interesses coletivos foram analisados a partir da seguinte divisão: participação social/política; promoção de direito; auxílio/ajuda; e preocupação com a infância.

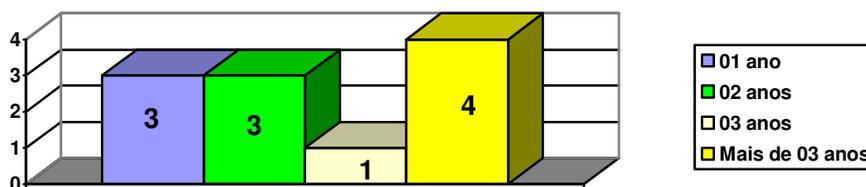
Os dados apontaram que os interesses em ser Conselheiro Tutelar têm mais uma visão coletiva, apontando para uma preocupação com a infância (06 Conselheiros), seguido da participação social (05 conselheiros). Quanto aos interesses particulares identificou-se que cinco Conselheiros apontaram para formação profissional, por já terem atuado no Conselho como estagiário, o que gerou também um interesse educacional. Há ainda os interesses que permeiam conhecer a realidade mais proximamente.

¹⁸⁷ MENDES, Alessandra Gomes; MATOS, Maurílio Castro de. Uma Agenda para os Conselhos Tutelares. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Orgs.). **Política Social, Família e Juventude**: uma questão de Direitos. São Paulo: Cortez, 2004. p. 254.

No entanto, cabe destacar que apenas dois conselheiros apontaram interesses relacionados com a promoção dos direitos de crianças e adolescentes, atitude de caráter mais político ao Conselho Tutelar. Destacam-se as respostas quanto ao interesse em ajudar e auxiliar, demonstrando um caráter assistencialista, idéia incompatível com a função atribuída ao Conselho Tutelar.

Quanto ao tempo de exercício da função nesta atividade, observou-se que três Conselheiros Tutelares estão há um ano, três estão há dois anos, um está há três anos, e quatro estão há mais de três anos, ou seja, estes foram os reeleitos.

Gráfico 10: Conselho Tutelar -Tempo de Exercício da Função



A dedicação dos 11 Conselheiros é exclusiva à função, ou seja, nenhum exerce atividade externa, conforme determina artigo 22 da Lei 4.283/93.

3.1.2 A Estrutura Física e Operacional dos Conselhos Tutelares

Os Conselhos Tutelares de Florianópolis funcionam nos bairros Estreito, Centro e Canasvieiras, todos em casas alugadas pelo Poder Público municipal, sendo que as condições mais precárias de estrutura física são aquelas oferecidas ao Conselho Tutelar Insular, que está instalado em uma casa antiga, numa localidade com ruído excessivo dos veículos.

Em todos os Conselhos Tutelares há excesso significativo de documentos e papéis arquivados, e em arquivo para atendimento, fato que poderia ser reduzido caso tivessem instalado o Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA).

Quanto à disponibilidade de computadores, os três Conselhos Tutelares não estão equipados com a quantidade adequada à demanda. No Conselho Tutelar do Continente há três computadores, no Conselho Insular também há três computadores e, no Conselho Tutelar Norte há apenas dois computadores. Boa parte desses computadores já está ultrapassada nas suas configurações, inclusive não comportam o programa SIPIA.

Os Conselhos ainda possuem dois telefones de plantão através de um número de telefone celular. O plantão é realizado por dois Conselheiros que atendem a região dos três Conselhos.¹⁸⁸ O Conselho Tutelar Insular possui cinco linhas telefônicas, no Continente três linhas, e no Norte duas linhas telefônicas. Todos os Conselheiros Tutelares concordaram que o número de linhas telefônicas é suficiente para a demanda.

Cada Conselho Tutelar possui dois veículos que, segundo os conselheiros, suprem a necessidade da demanda de trabalho.

Em relação ao Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA), os Conselheiros responderam que o programa está instalado somente no Conselho Tutelar do Continente, no entanto não funciona naqueles computadores, pois o programa é “pesado para rodar” em computadores com memória insuficiente.

Portanto, fazendo um paralelo com os índices da pesquisa nacional apontado por Fischer, verifica-se que o Conselho Tutelar de Florianópolis apresenta fragilidade na sua estrutura operacional quando se trata de computadores, e na estrutura física com relação à sede, que não é própria, além de apresentar má condição da estrutura física do Conselho Tutelar Insular.

O Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA) foi criado em 1997, através do Plano Nacional da Política de Direitos Humanos, visando fornecer as informações necessárias para que os governos pudessem planejar políticas para a infância e a adolescência.

O SIPIA é um sistema nacional de registro e tratamento de informações no campo da promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, e serve

¹⁸⁸ O Conselho Tutelar funciona no horário das 8 às 18 horas. Depois desse horário ficam à disposição dois conselheiros de plantão. Os endereços de cada Conselho Tutelar de Florianópolis são: **Insular**: Rua Padre Roma, 174 – Centro - CEP 88090-010; **Continente**: Rua Marechal Câmara, 127, Estreito - CEP 88070-240; e **Norte da Ilha**: Rodovia SC 401, km 18 – Canasvieiras - CEP 88052-000.

para que os Municípios, Estados e União tenham um panorama da realidade brasileira.

O sistema está dividido em quatro módulos. O módulo I, o primeiro a entrar em funcionamento, faz o monitoramento das violações dos direitos de crianças e adolescentes, apresentando dados de violações sobre a convivência familiar e comunitária; educação, cultura, esporte e lazer; liberdade, respeito e dignidade; profissionalização e proteção no trabalho; vida e saúde, além de informações sobre agentes violadores. Os dados são complementados fornecendo um cenário nos três níveis. Os objetivos do módulo I são:

- Operacionalizar na base a política de atendimento dos direitos, ou seja, possibilitar a mais objetiva e completa leitura possível da queixa ou situação da criança ou adolescente, por parte do Conselho Tutelar;
- Encaminhar a aplicação da medida mais adequada com vistas ao ressarcimento do direito violado para sanar a situação em que se encontra a criança ou adolescente;
- Subsidiar as demais instâncias - Conselhos de Direitos e autoridades competentes - na formulação e gestão de políticas de atendimento.¹⁸⁹

A operacionalização é realizada pelo Conselho Tutelar, que alimenta o sistema, providencia as medidas necessárias ao cerceamento da violação. Por isso, “[...] o SIPIA constitui-se em poderoso instrumento de capacitação para os conselheiros tutelares e para os conselheiros de direitos, contribuindo para a implantação e o adequado funcionamento de ambos”.¹⁹⁰

Nos Conselhos Tutelares de Florianópolis, apenas um Conselheiro Tutelar respondeu que sabia operar o sistema; os demais ainda não sabem operar e têm interesses na capacitação específica para conhecer a operacionalização do sistema. Para os Conselheiros Tutelares de Florianópolis, o SIPIA é um instrumento importante para o diagnóstico das políticas públicas, pois:

- [...] mostra passo a passo todas as medidas para serem aplicadas e apresenta dados reais para aplicação de políticas públicas.
- [...] será uma fonte de dados no qual poderemos avaliar quais as políticas públicas necessárias em cada região.

¹⁸⁹ Cartilha do Conselho Tutelar. **Sistema de Informação para Infância e Adolescência**. Disponível em: <<http://www.promenino.org.br/TabId/77/ConteudoId/cd14093f-3e8e-4697-ba4e-72a786d09a38/Default.aspx>>. Acesso em: 30 abr. 2008.

¹⁹⁰ *Idem, ibidem*.

[...] a partir destes dados que podemos realizar o mapa da violência.

[...] Os dados do SIPIA a respeito da violação dos direitos da criança e do adolescente apresenta uma base à ação dos Conselhos de Direitos e Tutelares, sem contar que funciona como um banco de dados (informações) fundamentais na preparação de programas e projetos.

[...] Permite o dado consolidado, que é base para a política pública.

[...] sem dúvida, fonte imprescindível para a coleta de dados.

[...] porque atualiza os cadastros.

Portanto, os Conselheiros Tutelares entendem que o Sistema de Informação para Infância e Adolescência constitui-se um importante instrumento de trabalho, para o diagnóstico da política pública, para compor um banco de dados da realidade do município e para mostrar as medidas que podem ser aplicadas aos casos atendidos. Assim, torna-se indispensável a retomada do SIPIA, uma vez que é um instrumento essencial de trabalho dos Conselheiros. Para isso, como destacado anteriormente, é necessária a capacitação dos Conselheiros Tutelares, além de computadores adequados para instalação do programa SIPIA.

O Módulo II do Sistema, atualmente denominado de INFOINFRA, faz o monitoramento dos atendimentos de adolescentes em conflito com a lei. Oferece informações sobre os adolescentes, segundo os dados originados nas Varas da Infância e Juventude. Esse Módulo já foi implantado nos Estados do Amazonas, Roraima, Pará, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Paraná e Bahia. Portanto, o INFOINFRA registrará os seguintes dados:

- Dados das condições socioeconômicas do adolescente (renda, arranjo familiar, número de dependentes da família, número de cômodos, nível de escolaridade dos responsáveis);
- Processos de apuração de ato infracional;
- Execução de medidas;
- Aplicação das medidas;
- Acompanhamento das medidas aplicadas (socioeducativas e protetivas);
- Avaliação das entidades e programas de atendimento;
- Cadastramento de técnicos e orientadores responsáveis pelos adolescentes;
- Acompanhamentos da execução das medidas.¹⁹¹

¹⁹¹ BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE**. Brasília: Conanda, 2006. p. 96.

Esses dados compõem o conjunto de ações do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, que “é o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medida socioeducativa”.¹⁹²

Já o Módulo III é denominado INFOADOTE e faz o monitoramento sobre colocação em família substituta e adoções nacionais e internacionais. Também são alimentados a partir das informações das Varas da Infância e Juventude. A “[...] proposta do INFOADOTE é ser esse cadastro único e nacional. Os municípios passariam suas informações para o Estado, que seria o responsável por alimentar o sistema nacional.”¹⁹³ Esse sistema está operando nos Estados do Amazonas, Roraima, Para, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Espírito Santo e Ceará. O INFOADOTE, não conseguiu atingir todos os Estados.

No entanto, é preciso registrar, que o Conselho Nacional de Justiça editou recentemente, a Resolução 54, de 29 de abril de 2008, que cria o Cadastro Nacional de Adoção – CNA, com os mesmos objetivos, *a priori*, do INFOADOTE, com a previsão de que até julho deste ano (2008), o CNA esteja implantado em todas as Varas da Infância e Juventude, e as informações em até seis meses. A proposta do cadastro é “fornecer[á] informações sobre o número de crianças e adolescentes sob a tutela do Estado, quantidade e localização de pretendentes habilitados em todas as regiões, perfis completos e dados sobre abrigos”¹⁹⁴, portanto, os juízes terão acesso a todas as informações dos casos de adoção, agora em âmbito nacional.¹⁹⁵

As informações sobre o Cadastro Nacional de Adoção ainda são bastante imprecisas, e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do adolescente não se posicionou até o momento sobre o tema, afinal o INFOADOTE é um dos módulos do Sistema de Informação para Infância e Adolescência – SIPIA.

¹⁹² BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE**. Brasília: Conanda, 2006. p. 23.

¹⁹³ VASCONCELOS, Lia. Longe do Paraíso, **Revista Desafios do Desenvolvimento**, n. 20, jun. 2005. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/desafios/edicoes/20/artigo15708-1.php>>. Acesso em: 30 abr. 2008.

¹⁹⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Cadastro nacional vai facilitar os processos de adoção no Brasil**. Brasília, 28 abr. 2008. Disponível em: <http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3950&Itemid=167>. Acesso em: 07 maio 2008.

¹⁹⁵ *Idem, ibidem*.

Em alguns Estados já havia um sistema informatizado para adoção, a exemplo de Santa Catarina, e agora, de acordo com o art. 5º, parágrafo único da Resolução 54, “Os Tribunais poderão manter os atuais sistemas de controle de adoções em utilização, ou substituí-los por outros que entendam mais adequados, desde que assegurada a migração dos dados [...]”. Portanto, o Conselho Nacional de Justiça implantará o “Banco Nacional de Adoção”, que consolidará os dados, de todas as comarcas, de crianças e adolescentes para adoção.

Cabe, portanto, o registro da necessidade de um estudo mais aprofundado sobre o tema diante desta aparente duplicidade de cadastro.

Por fim, o módulo IV tem por objetivo fazer o acompanhamento da implementação e implantação dos Conselhos Tutelares e dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil.

De modo geral, o próprio *site* do Sistema de Informação para Proteção da Infância e da Adolescência (SIPIA) informa que o Ministério da Justiça tem a intenção de reformular o portal para agregar outros dados e novas funcionalidades, reparando as falhas no sistema levantadas pelos Conselhos Tutelares e, ainda, trazer outras informações, tais como: Disque Denúncia, Programa de Proteção às Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, Rede Nacional de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos e a Rede Brasileira de Informação sobre Infância, Adolescente e Família (REDINFA).

3.2 AS RESPONSABILIDADES DO CONSELHO TUTELAR NA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

O Estatuto da Criança e do Adolescente prevê um conjunto de atribuições aos Conselhos Tutelares, que já foram analisadas no Capítulo II. Dentre essas atribuições está também a garantia de proteção à criança e ao adolescente contra exploração do trabalho. Portanto, para assegurar essa garantia de proteção, alguns elementos de ação são essenciais aos Conselheiros Tutelares, tais como a capacitação dos Conselheiros, a participação na elaboração do orçamento público e na operacionalização do sistema.

A capacitação do profissional que atuará no Conselho Tutelar é requisito indispensável para o adequado exercício da complexa função. No município de Florianópolis, os Conselheiros recebem uma capacitação básica, de âmbito geral, sobre os procedimentos da atividade de Conselheiro, ministrada após o processo seletivo. Além disso, os Conselheiros Tutelares participam também de outros eventos externos sobre o Direito da Criança e do Adolescente. A pesquisa constatou que todos os Conselheiros participaram de atividades de capacitações desde que ingressaram na função, sendo que dois Conselheiros participaram, no conjunto de uma a três atividades, quatro Conselheiros de quatro a seis atividades, dois Conselheiros de sete a nove atividades e três Conselheiros de dez ou mais.

**Gráfico 11: Conselheiro Tutelar
Participação em Atividades de Capacitação**



As atividades de capacitação geralmente não são específicas sobre o tema da exploração do trabalho infantil, embora não desconsiderem o tema. Em regra, são atividades promovidas pela Associação Catarinense de Conselheiros Tutelares (ACCT), Ministério Público, Universidades e Prefeitura Municipal. Registre-se que as capacitações continuadas são extremamente necessárias, pois, como há limitação do tempo de mandato do Conselheiro, sempre haverá um profissional novo exercendo a função. Deste modo,

[...] a alternância de mandato dos Conselheiros tem exigido uma capacitação contínua, além de uma preparação destas pessoas especiais a quem a sociedade encarregou a tarefa de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Por isso a necessidade imperiosa de que seja inerente à função do Conselheiro Tutelar a ética do cuidado para a missão que aceitou desde a sua posse.¹⁹⁶

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente deve incentivar a formação desses profissionais, seja garantindo a participação em eventos, contratando profissionais para capacitá-los ou disponibilizando recursos do Fundo da Infância e da Adolescência (FIA). No entanto, os Conselheiros Tutelares não relataram nos questionários essa iniciativa a partir do CMDCA.

O FIA é constituído de recursos destinados ao fortalecimento e integração da política de atendimento à criança e ao adolescente, nos termos do artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente. É considerado recurso especial, de acordo com artigo 71 da Lei 4.320, de 17 de março 1964¹⁹⁷, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.” Neste caso, esses recursos são deslocados do tesouro único do município e passa a compor uma conta única com destinação específica para a promoção dos direitos de crianças e adolescentes. O órgão responsável pela gestão do FIA é o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Embora o FIA esteja vinculado a uma Secretaria Municipal, a destinação dos recursos só poderá ocorrer com a deliberação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. No município de Florianópolis, conforme determina a Lei municipal:

Art. 20. O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente será gerido pela Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social, que fica obrigada a cumprir as deliberações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no que se refere à liberação e/ou aplicação dos recursos do FMDCA.¹⁹⁸

A destinação dos recursos deverá ocorrer após a deliberação e edição de Resolução com destinação específica de acordo com o Plano de Ação, constituído com base nas necessidades do município para a promoção dos direitos de crianças e adolescentes. O Conselho Tutelar poderá oferecer indicadores para subsidiar as

¹⁹⁶ CARVALHO, Pedro Caetano. *Op. cit.*, p. 370.

¹⁹⁷ Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

¹⁹⁸ CÂMARA DOS VEREADORES DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. Lei 3.794, de 02 de julho de 1992, que dispõe sobre a Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente no Município e dá outras Providências. **Diário Oficial do Estado/SC**, Florianópolis, 13 jul. 1992.

ações e o planejamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, pois dispõe de dados e informações atualizadas sobre os casos atendidos. No entanto, os recursos do Fundo da Infância e da Adolescência não devem servir para manutenção dos programas de atendimento direto, pois estes devem estar previstos no orçamento específico de cada uma das Secretarias municipais. Conforme, o artigo 18 da Lei 3.794/92, o FIA é constituído por:

I - Dotações orçamentárias e/ou subvenções que lhe sejam destinadas pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, até o limite configurado no Orçamento Fiscal desta, para essa finalidade;

II - Recursos provenientes dos Conselhos Estadual e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;

III - Recursos oriundos de convênios atinentes à execução de políticas de atendimento da Criança e do Adolescente firmados pelo Município;

IV - Doações, auxílios, contribuições e legados que lhe venham a ser destinados;

V - Valores provenientes de multas decorrentes de condenações em ações civis ou de imposição de penalidades administrativas previstas na Lei 8.069/90;

VI - Outros recursos que lhe forem destinados;

VII - Rendas eventuais, inclusive as resultantes de depósitos e aplicações de capitais;

VIII - O produto de vendas de materiais, publicações e eventos realizados;

IX - Saldo positivo, apurado em balanço do exercício anterior.

As destinações do FIA devem atender, principalmente, àquelas ações de âmbito geral, tais como a formação dos operadores do sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente, promoção de estudos e diagnósticos da realidade local sobre crianças e adolescentes, divulgação dos direitos, já que o dever de manutenção dos programas de atendimento direto cabe ao Poder Público nas suas respectivas esferas de responsabilidades.

Outro aspecto relevante a este estudo diz respeito à ação direta dos Conselheiros Tutelares para erradicação do trabalho infantil. Quando questionados sobre quais as ações do Conselho Tutelar do Município de Florianópolis para a prevenção e a erradicação do trabalho infantil, e os obstáculos nas suas ações/atribuições, os respondentes esclareceram o seguinte:

[...] Nenhuma. Estamos enfrentando problemas com o Legislativo municipal com relação às atribuições do CT e de forma equivocada estamos atuando

em algumas questões que são meramente de cunho social, ou seja, que deveriam ser atendidas pela assistência social do município e encaminhadas ao CT somente na recusa do atendimento pelo município, quando o direito está violado. Assim, como o número de atendimentos pelo conselho vem aumentando consideravelmente nos últimos 02 anos, vem se tornando impossível pensar/agir em ações preventivas, já que estamos atuando somente no direito já violado, infelizmente. (resposta única dos 04 Conselheiros Tutelares – Insular).

[...] nenhuma

[...] nenhuma, apenas os casos que chegam através de denúncias. Prevenção zero.

[...] As ações são pouquíssimas, pois a demanda é grande e poucas pessoas preocupadas com esse assunto. Os conselheiros tutelares tentam até diagnosticar e encaminhar os casos. Mas devido à grande demanda nos conselhos tutelares, muitas vezes não damos a atenção precisa para o fato.

[..] só quando existe a denúncia.

[...] Palestras e capacitações sobre o tema que é de extrema importância.

[...] Quando podemos participamos de reuniões que promovam as políticas públicas voltadas à erradicação do trabalho infantil, e como prevenção damos palestras em escolas.

Portanto, pode-se observar que os Conselheiros têm clareza sobre suas atribuições em relação ao tema, mas enfrentam obstáculos pela dificuldade de compreensão de seu papel pelos demais órgãos públicos. Os conselheiros estão atuando especificamente nas denúncias que chegam ao Conselho Tutelar. Dois Conselheiros apontam as palestras nas escolas como ações específicas.

Assim, é bastante sintomática a prática do Conselho Tutelar que recebe demandas que compete à política de atendimento da assistência social do município, restaurando, mais uma vez, a antiga concepção do Conselho Tutelar como órgão de atendimento de caráter especializado. Essa condição ainda é comum, pois “muitos municípios criam Conselhos Tutelares para fazer esse trabalho de pronto-socorro. Não é essa sua função. Sua função é intervir depois que o pronto socorro cumpre sua tarefa, ou quando o pronto-socorro ameaça ou viola direitos”¹⁹⁹.

Para Moraes, a criação do Conselho Tutelar tem como propósito a promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes:

O Conselho Tutelar é acionado quando tais programas deixam de oferecer regularmente os serviços por eles devidos. E o Conselho Tutelar não vai executar (nem criar) programas. Vai requisitar serviços dos programas públicos de caráter obrigatório. E tomar providências para que quem de

¹⁹⁹ MORAES, Edson Seda. **A proteção Integral**: Um relatório sobre o cumprimento do novo direito da criança e do adolescente na América Latina. São Paulo: Adês, 1996. p. 180.

direito crie os inexistentes. Transformar o Conselho Tutelar em executor de programa é erro grave e significa aceitarmos a não-oferta ou oferta irregular da parte dos responsáveis, quando o espírito da norma é o de se acabar com a situação irregular dos serviços públicos devidos.²⁰⁰

Assim, em Florianópolis, os Conselheiros Tutelares observam que esse ponto é bastante conflituoso. Pois, para o Poder Público Municipal, o Conselho Tutelar deve atender todos os casos, estabelecendo verdadeira inversão de papéis, pois vale lembrar que os profissionais que ali estão não exercem funções de caráter técnico nas áreas específicas e, agindo desta forma, substituiriam o papel daqueles que devem exercer e não o fazem. Do mesmo modo que o Conselho Tutelar não deve exercer a função profissional técnica e especializada nas áreas da saúde, também não deve fazê-lo nas áreas da assistência social ou educação, por exemplo.

Outro aspecto primordial das funções do Conselho Tutelar refere-se à participação nas discussões do Plano Plurianual e da Proposta de Lei Orçamentária. Esta é a oportunidade, amparada por previsão expressa do Estatuto da Criança e do Adolescente, na qual o Conselho Tutelar deverá propor ações em programas e projetos na área da criança e do adolescente, com ênfase especial na previsão de recursos para atendimento integral naqueles casos recebidos pelo Conselho Tutelar em que se constatou que não há atendimento no município, ou a oferta é insuficiente. Por isso a necessidade do diagnóstico da realidade do município. Também é nas discussões do Plano Plurianual e no orçamento anual que Conselho deverá apresentar suas necessidades quanto à estrutura física, apresentando relatório daqueles equipamentos necessários ao seu bom funcionamento.

No entanto, há dificuldades de acesso mais amplo nesse processo de participação, uma vez que a pesquisa constatou que nenhum Conselheiro Tutelar participou ainda das discussões do Plano Plurianual e da Proposta de Lei Orçamentária desde o ingresso na função. Apenas um conselheiro se justificou, dizendo que: “não recebemos convite oficialmente, mas sempre ficamos sabendo sobre as reuniões, mas a maioria dos conselheiros não possui interesse de participação”. Kaminski lembra que:

²⁰⁰ MORAES, Edson Seda. **Construir o passado ou como mudar hábitos, usos e costumes tendo instrumento o Estatuto da Criança e do Adolescente**. Série Direitos da Criança, n. 02. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 79.

No caso de má relação com chefe do Executivo municipal, inaceitação ou insensibilidade a sua assessoria e às suas indicações de necessidade de previsão orçamentária, no intuito do cumprimento da lei no que ela refere à destinação privilegiada de recursos públicos à área da infância e da juventude, o CT pode agir junto aos vereadores, para que apresentem emendas à proposta remetida pelo prefeito. Além disso, no desenvolvimento das mesmas ações de assessoria, o CT deve constantemente municiar o CMDCA com dados quantitativos de seus atendimentos, permitindo-o melhor deliberar a política pública municipal, e bem definir sobre a aplicação dos recursos existentes no Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.²⁰¹

Neste sentido, o Conselho Tutelar deixa de agir em um dos pontos mais importantes de suas atribuições, que é a garantia da destinação dos recursos públicos para área da infância e adolescência, inclusive aos casos de trabalho infantil existentes no município, bem como apresentar a demanda para criação e ampliação de programas, além de exigir os equipamentos necessários para o bom funcionamento do Conselho Tutelar.

Assim, os Conselheiros Tutelares foram questionados sobre o que poderiam fazer para erradicar o trabalho infantil em Florianópolis. As respostas indicaram como propostas:

- Trabalho preventivo junto às comunidades e maiores planos econômicos para as famílias carentes.
- Investimento na prevenção junto à população.
- A erradicação não pode ser alcançada de modo isolado. Deste modo, ao desenhar as táticas futuras, é necessário ter em mente que as políticas sociais e econômicas têm de seguir o mesmo rumo com vista a certificar um trabalho sustentável e decente para os pais, e, para os filhos, educação pelo menos até a idade mínima de admissão ao emprego.
- Principalmente a participação efetiva nas discussões dentro do CMDCA realizando maior cobrança deste conselho na deliberação de políticas relacionadas ao suporte às famílias que estão envolvidas com a exploração do trabalho infanto-juvenil.
- Lutar por políticas eficientes, o qual não estamos conseguindo fazer.
- Brigar para que o município garanta direitos conforme prevê a lei.
- Criaria centros comunitários em cada região com projetos de lazer, esporte, onde ocorra atratividade dessas crianças e adolescentes. Um espaço de amparo e proteção com direito à educação, alimentação, assim acredito que diminua o número de crianças e adolescentes nas ruas. Também com oferecimento de ajuda para as famílias mais carentes.
- É uma discussão de grande importância e todos os setores devem estar envolvidos nessa etapa do trabalho infantil.

²⁰¹ KAMINSKI, André Karst. **O Conselho Tutelar como mecanismo para efetivação da proteção integral da criança e do adolescente.** Dissertação (Mestrado em Direito), Unisinos. São Leopoldo, 2005. p. 193.

- Acredito que a erradicação do trabalho infantil se dá através da cultura e educação.

Na análise dos dados sobre o que os conselheiros poderiam fazer para erradicar o trabalho infantil, utilizou-se das diretrizes da política nacional para erradicação do trabalho infantil como categoria de análise. Essas diretrizes foram apresentadas e explicadas no capítulo I.

De acordo com as informações apresentadas, identifica-se que, para erradicar o trabalho infantil, os Conselheiros apontaram essencialmente três diretrizes: cinco Conselheiros destacaram a melhoria de renda familiar; quatro Conselheiros, a garantia de escola pública de qualidade e a todas as crianças e adolescentes; e quatro Conselheiros, a implementação dos efetivos controle de fiscalização. A articulação interinstitucional foi destacada por três Conselheiros.

No entanto, é de extrema importância destacar que apenas um Conselheiro pontuou a sistematização dos dados e promoção do desenvolvimento local e sustentável para a erradicação do trabalho infantil.

Portanto, as diretrizes, que são elementos essenciais e articuladas entre si, nem sempre são consideradas como prioritárias, dificultando as ações, pois não é possível planejar a erradicação do trabalho infantil sem um sistema de dados para conhecer a realidade local.

Basicamente, o Conselho Tutelar de Florianópolis atua na erradicação do trabalho infantil através do atendimento e encaminhamento das reduzidas demandas que ainda chegam através das denúncias, sendo, nesses casos, providenciado o encaminhamento para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), único programa de atendimento no município aos casos de trabalho infantil.

Outras formas que possibilitam diagnosticar situações de trabalho infantil são os Programas de Apoio à Infrequência Escolar (APÓIA) e Aviso por Maus-Tratos (APOMT), que têm como parceiro o Conselho Tutelar.

O Programa de Apoio à Infrequência Escolar (APÓIA) é uma ação em parceria com as Secretarias de Educação, Centro Operacional da Infância e Juventude da Procuradoria Geral do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, Conselhos Tutelares, entre outros órgãos. Tem como objetivo garantir a

permanência de crianças e adolescentes, com idades entre 06 e 18 anos²⁰², na escola, e ainda trazer aquelas que estão fora da escola; o foco central são os casos de infreqüência escolar.

Cabe lembrar que o trabalho infantil é uma das causas de evasão e infreqüência escolar, e traz efeitos negativos ao desenvolvimento educacional.

O trabalho infantil tem repercussões negativas na aprendizagem satisfatória das crianças. Muitas provas demonstram a validade dessa 'lição': por exemplo, o trabalho por temporadas repercute no índice de freqüência, as longas horas de trabalho deixam as crianças muito cansadas para se concentrar e as condições perigosas de saúde reduzem permanentemente sua capacidade de aprender. As crianças até vão à escola, mas sua participação é limitada ou sua capacidade de aprendizagem se ressentem como conseqüência inclusiva do trabalho parcial, sofrem também as conseqüências negativas do trabalho infantil. Quer dizer, o trabalho que não interfere na freqüência escolar, mas que, todavia, repercute no direito da criança a uma educação básica é trabalho infantil.²⁰³

A evasão escolar é também outro fator predominante na relação de exploração do trabalho infantil, pois as escolas nem sempre são atrativas; além do mais, as condições de extrema pobreza contribuem para a evasão escolar, assim "o trabalho e a escola são duas coisas que dificilmente se conciliam na realidade brasileira. A escola acaba ficando para trás, porque o que determina é a necessidade".²⁰⁴

A escola como espaço de integração ainda reproduz a cultura de inserção das crianças e adolescentes no mercado de trabalho. O ensino público ainda é muito precário, principalmente nas áreas rurais, onde os professores têm baixo nível de qualificação e a escola deixa de acompanhar as inovações e transformações dos tempos atuais.

O Ministério da Educação reconhece que

O próprio sistema de ensino tem gerado exclusão escolar e social. Parte das suas causas tem raízes na própria escola, ditadas por razões que dizem respeito à inadequação dos currículos, à deficiência na formação

²⁰² Alteração dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 20.12.2006.

²⁰³ BRASIL, Ministério da Educação. **Relação entre Educação e trabalho infantil**. Consulta Regional Latino-Americana e Caribenha sobre Trabalho infantil. Brasília: Unicef/OIT, 1997.

²⁰⁴ FREITAS, Maria da Conceição. A educação como fator de mudança social. In: **Seminário "A questão de gênero e trabalho infantil na pequena mineração sul-americana"**, Prosul, Centro de Tecnologia Mineral do Ministério da Ciência e Tecnologia. Rio de Janeiro, 2005. p. 15.

inicial e continuada dos professores, às avaliações equivocadas que insistem em responsabilizar o aluno pelo seu próprio fracasso e que termina por estimular o abandono das escolas. Mas seria um equívoco circunscrever o problema às causas de natureza educacional. Isso porque a evasão escolar também está associada às desigualdades econômicas e disparidades regionais.²⁰⁵

O sistema educacional brasileiro é excludente, baseado no viés da moralidade, da disciplina e do controle sobre as crianças e adolescentes. Assim, muitas vezes, o trabalho torna-se a alternativa a este sistema. Portanto, para a efetiva erradicação do trabalho infantil, não é suficiente apenas o preenchimento do Relatório de Aviso por Infreqüência de Aluno do APÓIA, nos casos de reiteradas faltas do educando, pois isso apenas evidencia que a escola não faz parte da vida de seus alunos, ficando apenas o controle do Estado sobre a família.

Os procedimentos do APÓIA envolvem situação em que o professor encaminha à Direção da escola o formulário de ausência do aluno. A Direção da Escola enviará ao Conselho Tutelar até chegar à Promotoria da Infância e Juventude, quando os órgãos anteriores não tiverem êxito do retorno do educando à escola.

Em Florianópolis, o “CT recebe todas as denúncias de evasão escolar através do APÓIA e como em muitos casos a evasão escolar está relacionada ao trabalho, acreditamos que o atendimento adequado contribuirá significamente”²⁰⁶, na verificação dos casos que possam ter ligação com situações de trabalho infantil.

Assim, os demais Conselheiros responderam sobre a contribuição do APÓIA na erradicação do trabalho infantil do seguinte modo:

- Utilizamos sim e podemos dizer que nos ajuda bastante como porta de entrada.
- São utilizados sim pelo Conselho Tutelar, e ajudam bastante no processo de erradicação do trabalho infanto-juvenil.

Três Conselheiros responderam apenas “sim, contribui”, não justificando suas respostas.

²⁰⁵ BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. **Programa toda criança na escola**. Brasília: MEC, 1997. p. 7.

²⁰⁶ Resposta coletiva dos quatro Conselheiros Tutelares da Região Insular.

Portanto, o APÓIA tem se tornado um instrumento de auxílio aos Conselheiros Tutelares, no entanto, estes não apontam dados ou outras informações que justifiquem essa contribuição.

Em relação ao Programa Aviso por Maus-Tratos (APOMT), contra crianças e adolescentes, os Conselheiros comunicaram que não mais o estão utilizando, a pedido da Promotoria da Vara da Infância e Juventude da capital. A justificativa foi de que demandava muito trabalho dos Conselheiros o modelo estabelecido pelo APOMT, através de suas fichas extensas, e que devido à ausência de uma rede articulada e capacitada o programa foi aos poucos perdendo seu objetivo.

O papel central do Conselho Tutelar no APOMT era

[...] o órgão que deve receber o APOMT, as denúncias, as reclamações e aplicar as medidas de proteção à criança e ao adolescente quando seus direitos forem ameaçados ou violados. Não é seu papel fazer atendimento e sim encaminhamento. Por isso sua atuação tem caráter de escuta, orientação e aconselhamento. O Conselho Tutelar também é uma espécie de fiscal dos serviços que o Município oferece, verificando quais direitos estão sendo negados às crianças e aos adolescentes por omissão ou negligência.²⁰⁷

O objetivo central do programa é que o Estado de Santa Catarina tenha um “Sistema Unificado de Aviso Compulsório de Maus-Tratos contra criança ou adolescente, por meio do uso de um formulário padronizado de notificação” encaminhado pelos diversos órgãos: educação, saúde, segurança pública e Conselhos Tutelares, no intuito de garantir atendimento e encaminhamento da vítima aos programas de proteção que se fizerem necessários²⁰⁸.

Deste modo, pode-se destacar que

A violência como problema de saúde é uma idéia recente, pois sempre foi tratado como um problema da segurança pública, da justiça ou dos programas protetivos. Por isso a grande maioria dos profissionais de saúde ainda tem dificuldades em abordá-la. Geralmente esses profissionais se limitam a cuidar das lesões decorrentes da agressão sem se preocupar com as causas e as conseqüências do ato violento.²⁰⁹

²⁰⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Programa Aviso por Maus-Tratos contra crianças ou Adolescentes - APOMT**. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça, 2006. p. 20.

²⁰⁸ *Idem, ibidem*, p. 9.

²⁰⁹ *Idem, ibidem*, p. 16.

Assim, os casos de situação de trabalho infantil também devem ser considerados como uma violência, ou também causador de violência contra crianças e adolescentes. Portanto, aqueles casos que chegam à rede de saúde, em que a criança ou adolescente aparecem com ferimentos, devem ser considerados como maus-tratos.

3.3 LIMITES E PERSPECTIVAS DO CONSELHO TUTELAR NA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

Após uma descrição sobre as responsabilidades do Conselho Tutelar na erradicação do trabalho infantil, cabe apontar os limites e perspectivas desse órgão. Os limites podem perpassar pela ausência de formação, ausência de programas, políticas públicas, ou ainda por questões culturais.

Portanto, foram levantadas questões que viessem buscar respostas da relação do Conselho Tutelar e trabalho infantil. Inicialmente foi perguntado, aos Conselheiros Tutelares, o que se entende por trabalho infantil. As respostas vieram da seguinte forma:

- Quando uma criança trabalha por algum tipo de remuneração;
- São crianças trabalhando em locais perigosos, alto risco, tendo seu direito à vida violado;
- É a exploração de crianças e adolescentes, seja no ambiente doméstico quanto no auxílio dos pais;
- [...] é qualquer modo de trabalho praticado por crianças e/ou adolescentes, desempenhado abaixo da idade mínima legal admitida para o trabalho, segundo a legislação vigente no Brasil;
- É a utilização de crianças/adolescentes como mão-de-obra, não considerando sua condição peculiar de desenvolvimento. É uma das piores formas de exploração de crianças levando em consideração o aspecto prejudicial, proibindo que as mesmas exerçam seus direitos, o de brincar, o de estudar, de ter lazer, de participar cotidianamente da vida familiar e comunitária. Devemos considerar ainda os problemas de saúde, físicos e psicológicos;
- É toda a forma de trabalho exercida por crianças e adolescentes, abaixo da idade mínima permitida para trabalho;
- É a exploração da mão-de-obra infantil;
- Uma das principais violações de direito das crianças ou adolescentes; pois deve ser banido, e o Poder Público deve dar mais atenção para essa questão tão complexa;

- O trabalho infantil constitui uma grande temática de discussões na sociedade brasileira, pois constitui uma grave violação do direito, violando seu direito de brincar, conviver com a família e amigos, afastando essa fase maravilhosa da infância e adolescência;

As respostas apontam para concepções diversas. Uma delas é que o trabalho não remunerado da criança ou do adolescente pode não constituir uma exploração, indicando principalmente se referir a casos de trabalho doméstico ou em atividades de economia familiar, que muitos consideram como “ajuda às famílias”. No entanto, há que se distinguir tarefa e trabalho.²¹⁰

A idéia de trabalho familiar decorre de cultura arraigada no imaginário agrícola, condição predominante no Brasil, pelo menos até a década de 1950. [...] o trabalho da criança sempre foi como uma mão-de-obra à disposição das necessidades da família, operando como forma de transferência das responsabilidades dos adultos para as crianças, exonerando o Estado na efetivação de qualquer tipo de direito social e disponibilizando uma mão-de-obra barata, na maioria das vezes sem qualquer tipo de remuneração, naturalizando o uso do trabalho infantil.²¹¹

E ainda não se pode esquecer que, mesmo a Lei determinando o limite de idade mínima para o trabalho, há outras situações que devem ser observadas, como os casos que venham trazer prejuízo à frequência escolar.

Além disso, o conceito de trabalho infantil apontado pelos conselheiros tutelares é muito vago. Para análise das respostas categorizou-se os conceitos apresentados nas dimensões jurídicas, educacionais, econômicas, de desenvolvimento (físico e psicológico), familiar, cultural, e de piores formas. As respostas apontam para uma preocupação com o conceito jurídico (três conselheiros), e isto se justifica pela própria atribuição dos conselheiros, que têm por instrumento de trabalho o Direito da Criança e do Adolescente. Outros três Conselheiros destacaram o trabalho infantil apenas pelas piores formas. No entanto, esta é uma forma de justificar aqueles trabalhos considerados “leves” como não-trabalho.

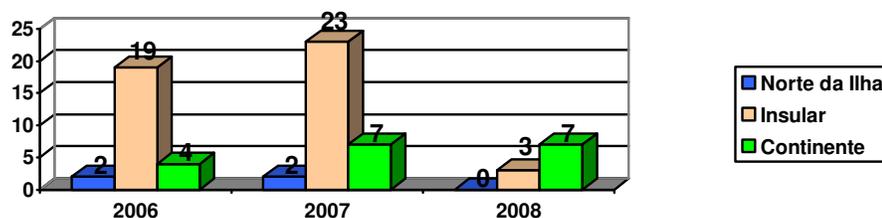
Observa-se que dois conselheiros apresentam o trabalho infantil a partir de uma dimensão econômica, e apenas um aponta aqueles trabalhos de caráter familiar. No entanto, ninguém apontou a questão conceitual, o trabalho como elemento cultural e de caráter educativo. Mas o elemento cultura vai permear a

²¹⁰ Para um estudo complementar ver: CUSTÓDIO, André Viana. **A exploração do Trabalho Infantil doméstico no Brasil Contemporâneo**, cit.

questão seguinte relativa às dificuldades do Conselho Tutelar para erradicar o trabalho infantil.

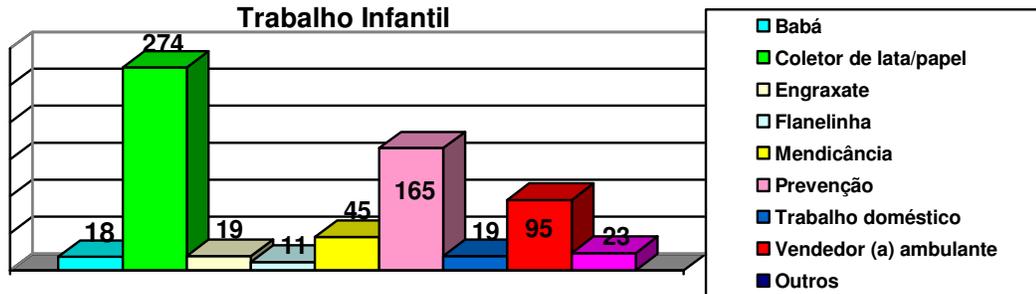
Em relação às denúncias que chegam ao Conselho Tutelar, o que se observou na pesquisa foi o pequeno número de registros no Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA) com apenas 16 casos até o ano de 2007. O questionário esclareceu este aspecto, uma vez que o Conselho Tutelar não mais cadastra os casos no SIPIA, conforme descrito anteriormente.

Gráfico 12: Conselho Tutelar - Denúncias de Trabalho Infantil



Os casos de denúncias de trabalho infantil que chegam ao Conselho Tutelar são reduzidos. O Conselho Tutelar do Norte da Ilha registrou apenas dois casos no ano de 2006, e dois casos em 2007; já o Conselho Insular registrou 19 casos em 2006, 23 casos em 2007, e neste ano foram três casos. O Conselho Tutelar do Continente apresentou quatro casos em 2006; sete casos em 2007; e sete casos em 2008. Portanto, em Florianópolis, foram registrados pelo Conselho Tutelar 25 casos de trabalho infantil em 2006; 32 casos em 2007; e até o momento 10 casos.

Gráfico 13: Atendimentos no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil



²¹¹ *Idem, ibidem*, p. 106.

Por outro lado, os dados de atendimento dos Conselhos Tutelares, sem dúvida, não refletem a realidade da exploração do trabalho infantil no município de Florianópolis, pois no programa de erradicação do trabalho infantil são 669 crianças e adolescentes, com idades entre 7 a 16 anos, sendo atendidos. As atividades que mais se destacam são a de coletor de lata e papel e a de vendedor ambulante, sendo o produto mais comercializado as balas em semáforo. Os outros correspondem às atividades que foram encontradas de 1 a 3 casos, como na agricultura, ajudante de comércio, ajudante de pintor, biscate, borracheiro, catador, coletor de sucata, comércio de drogas, distribuição de jornal, distribuição de panfletos, exploração sexual, faxineira, servente, serviços gerais e sucateiro, conforme registro de atendimento no PETI.

Assim, destaca-se que dos casos de encaminhamentos recebidos pelos PETI, 63,4% advêm de escolas/prevenção, 18,8% do Conselho Tutelar, 11,4% de programas diversos, e 6,4% do programa Abordagem de Rua, no universo de 315 famílias atendidas²¹².

Os casos que chegam ao Conselho Tutelar seguem o procedimento de verificação da veracidade da denúncia, responsabilização dos pais ou responsáveis e encaminhamento da criança ou adolescente ao PETI, além de matrículas em escolas e outras medidas que se fizerem necessárias. Outra forma de identificação das situações de trabalho infantil em Florianópolis é o Programa Abordagem de Rua, que também faz a verificação dos casos e o encaminhamento ao PETI.

Portanto, não há um dado objetivo sobre o contexto do trabalho infantil em Florianópolis, pois os fatos podem vir tanto de denúncias do Conselho Tutelar, quanto do Programa Abordagem de Rua. No entanto, é possível verificar um número expressivo de crianças e adolescentes trabalhando em Florianópolis, em locais públicos e visíveis à população, a exemplo de meninos engraxates no Terminal Rita Maria, os catadores de latas nas praias, os vendedores ambulantes nas praias e região central da capital, os guardadores de veículos nas áreas comerciais à noite, além de outras atividades, como aquelas consideradas invisíveis, exemplificadas pelo trabalho infantil doméstico.

Para os Conselheiros Tutelares, as principais dificuldades na erradicação do trabalho infantil são:

- A cultura das famílias com relação à valorização do trabalho infantil na maioria dos casos atendidos;
- A cultura das famílias e a falta de qualidade dos programas;
- A maior dificuldade encontrada diz respeito à não-concretização da medida de proteção aplicada pelo C.T., ou seja, a fila de espera para início do recebimento da Bolsa do PETI, a falta de programa de projeto socioeducativo que atenda às crianças/adolescentes e ofereça as atividades propostas. Também quando a família, mesmo recebendo Bolsa, novamente envolve seus filhos no mesmo tipo de trabalho.
- A cultura das famílias é uma das principais dificuldades. Muitos pais acham que é “melhor um filho trabalhando do que na vagabundagem”, o que dificulta as orientações do Conselho Tutelar. A falta da qualidade dos programas de atendimentos que muitas vezes agem apenas no intuito de repassar o valor da Bolsa;
- Falta de políticas públicas;
- Dificuldades de encontrar os familiares das crianças ou adolescentes e também a adesão desta família ao Programa (PETI);
- A maior dificuldade é a adesão ao Programa, pois as famílias acham muito baixo o valor recebido. Não sabem o significado do Programa, piorando a situação quando já existe uma história familiar de exploração e mendicância. Muitas crianças quando abordadas alegam gostar de vender balas e objetos no centro da cidade, que estão acostumados e que precisam ajudar a família.
- O Conselho Tutelar não trata diretamente do problema, pois não faz trabalho preventivo.

As dificuldades enfrentadas pelos Conselheiros Tutelares apresentam-se a partir de três elementos-chave: famílias, cultura do trabalho, políticas e programas. Das oito respostas apresentadas, seis responsabilizaram as famílias como entrave no processo de atuação. O outro ponto bastante sintomático apresentado foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Os depoimentos identificam no PETI algumas falhas (qualidade do programa, repasse do valor da Bolsa, fila de espera), o que se torna um limite para a erradicação do trabalho infantil. Este ponto corrobora o entendimento dos Conselheiros ao identificarem que o PETI não tem conseguido afastar as crianças e adolescentes do trabalho.

A fragilidade do Conselho Tutelar foi apontada por dois conselheiros. Esta fragilidade está relacionada principalmente à demanda significativa de trabalho destacada na pesquisa.

Cabe destacar que não foram apresentados outros fatores importantes que certamente são fatores que completam as dificuldades enfrentadas pelos Conselheiros na erradicação do trabalho infantil, tais como: a estrutura física do

²¹² Dados fornecidos pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil de Florianópolis.

Conselho Tutelar que influi na obtenção dos dados; e a ausência de uma articulação em rede do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente em Florianópolis.

Quanto ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil de Florianópolis, este é o único programa que tem por objetivo erradicar o trabalho infantil. A coordenação do programa fica localizada junto ao Complexo Cidade da Criança, e as ações socioeducativas são realizadas em diversos bairros da capital, em parceria com organizações não-governamentais²¹³.

Na capital catarinense, o PETI foi criado em 2001, inicialmente com 210 metas de atendimento, chegando a atingir 710. Atualmente, com a unificação do programa ao Bolsa Família, não há limite de vagas no atendimento de crianças e adolescentes exploradas no trabalho infantil. No entanto, o benefício é limitado a três Bolsas por família.

O PETI em Florianópolis atende crianças de 7 (sete) a 16 (dezesesseis) anos²¹⁴. As crianças abaixo dessa idade que estão em situação de trabalho infantil são atendidas e cadastradas no Programa, mas não participam das ações socioeducativas. No entanto, para garantir a continuidade do benefício, os pais devem levar regularmente a criança ao posto de saúde, garantindo as vacinas obrigatórias. Dessa forma, a manutenção do benefício será assegurada desde que a criança esteja em dia com o cartão de vacinação.

Cabe destacar que a ausência de educação infantil em período integral vem contribuir para manutenção de crianças nessa faixa etária no trabalho infantil. A capital catarinense já teve uma demanda de cinco mil crianças em educação infantil, e gerou uma ação civil pública impetrada pelo Ministério Público, quando o município passou a fornecer tais vagas, mas nem todas em período integral, de acordo com as necessidades dos pais.

Em 2006, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina moveu ação civil pública contra o município de Florianópolis, requerendo a abertura de vagas no montante suficiente para zerar a fila de espera. A prefeitura indicou que

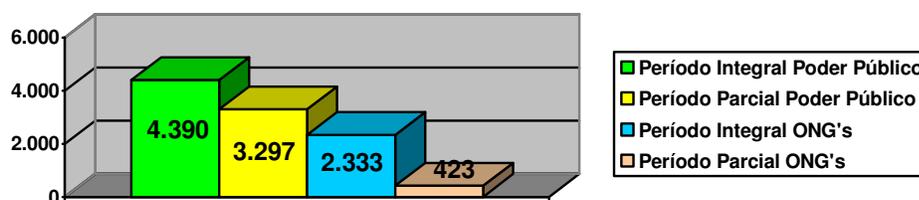
²¹³ Foi realizada uma entrevista com o Coordenador do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil de Florianópolis, Sr. Carlos Alberto Veloso, que apresentou as informações destacadas nestes parágrafos que tratam do PETI. A lista das organizações parceiras do PETI consta em anexo.

²¹⁴ A Portaria 666/2005 altera a idade para 0 a 16 anos.

aproximadamente 2.200 crianças com idades entre 0 a 06 anos não têm acesso à educação infantil.²¹⁵

Na ação civil pública, o Ministério Público pede a inclusão de 9,38 milhões no orçamento do município para o ano de 2007, para que sejam garantidas as obras necessárias e a oferta de mais 3.270 vagas²¹⁶. Assim, “as 3.270 vagas foram apontadas como necessárias para suprir uma demanda reprimida que é histórica na Capital”²¹⁷

Gráfico 14: Número de Crianças Atendidas na Educação Infantil em Florianópolis - 2006



De acordo com a Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis²¹⁸, o número de crianças atendidas na educação infantil em 2006 foi de 7.687, sendo que destas, 4.390 em período integral e 3.297 em período parcial. Complementando ainda estes dados, há o atendimento através de 30 convênios com organizações não-governamentais, que atendem 423 crianças em período parcial e 2.333 crianças em período integral.²¹⁹

²¹⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Ação exige abertura de vagas para zerar déficit de 2,2 mil crianças na educação infantil em Florianópolis. Disponível em: <http://www.mp.sc.gov.br/portal/site/portal/portal_impresao.asp?campo=5659&conteudo=fixo_det_alhe_lista_tabela>. Acesso em: 20 maio 2008.

²¹⁶ Estas 3.270 vagas na educação infantil foram apresentadas de acordo com a demanda por região do município de Florianópolis: Na Região Norte: 845; Região Central: 790; Região Leste: 440; Região Sul: 770; Região Continental: 425.

²¹⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Ação exige abertura de vagas para zerar déficit de 2,2 mil crianças na educação infantil em Florianópolis, cit.

²¹⁸ O Departamento de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação prevê no Plano Anual de Trabalho de 2008, “o acompanhamento da lista de espera e das vagas ociosas das Unidades Educacionais, auxiliando na reorganização dos grupos de crianças, otimizando o atendimento. Ampliação do atendimento com: - inclusão de 508 crianças até fev./08 (vagas ociosas); - 620 vagas até jan./08 (NEI Ingleses, Armação e Tapera); 320 vagas até ago./08; 600 vagas até dez./08; 200 vagas até mar./09; 200 vagas até dez./09; Identificação das necessárias ampliações e/ou construções; Identificação dos grupos de maior demanda.” Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/educa/ed_infantil/planejamento_DEI_2008.ppt>. Acesso em: 20 maio 2008.

²¹⁹ FLORIANOPOLIS. Secretaria Municipal de Educação. Indicadores Educacionais. Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/educa/indicadores.htm>>. Acesso em: 20 de maio de 2008.

Outro compromisso do PETI é o programa de geração de trabalho e renda às famílias. Em Florianópolis, não há ações próprias do PETI, pois, como o programa não dispõe de recursos próprios para execução destas atividades, cabe ao Poder Público municipal assim fazê-lo. Em 2006, a coordenação do Programa encaminhou à Secretaria de Desenvolvimento Social propostas de programas de geração de trabalho e renda, mas eles nunca foram executados.

Apenas alguns cursos e capacitações são executados pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Instituto de Geração e Oportunidades de Florianópolis, para todas as famílias vinculadas a programas sociais da Secretaria de Desenvolvimento Social.

Segundo o coordenador do PETI, as maiores dificuldades do programa são também o fortalecimento da cultura do trabalho “como algo bom para as crianças” perante as famílias, a ausência de programa de geração de trabalho e renda, além de alguns casos de crianças ou adolescentes que estão fora das atividades socioeducativas. Isto ocorre porque não são em todos os bairros que têm ações socioeducativas; em alguns casos são supridos com deslocamento da criança ou adolescente até a instituição que fornece atividade mais próxima de sua casa.

No questionário oferecido aos Conselheiros Tutelares, duas questões estavam relacionadas ao PETI. Uma tentava verificar como o Programa serve de retaguarda aos casos denunciados, e a outra, traçar a relação dos casos denunciados. Quanto ao primeiro enunciado, foram assim destacados:

- a) Sete conselheiros responderam que sim, no entanto, um complementa: “pois é a única política de atendimento no município”.
- b) Dois conselheiros responderam que o programa não tem servido de retaguarda, “ainda há muito que se fazer, visto que o programa ainda apresenta muitas deficiências e não cumpre na sua totalidade ao que se propõe”.
- c) Dois conselheiros responderam que, às vezes, pois “existe muita carência da equipe nesse trabalho; acredito que deveria haver melhores capacitações nesse setor”.

Deste modo, verificar-se que, apesar da maioria dos Conselheiros apontarem que o PETI tem servido de retaguarda, cabe pontuar o destaque feito por

um dos Conselheiros, ao identificar que esta retaguarda se dá apenas por ser o único programa de atendimento específico, pois os mesmos se contrapõem na questão abaixo.

A segunda questão tratava do Programa em relação à potencialidade de afastar a criança e ou o adolescente do trabalho. Esta questão apontou certo descrédito em relação à efetividade do Programa, sendo que apenas dois Conselheiros Tutelares afirmaram que o PETI tem alcançado o efetivo afastamento de crianças e adolescentes do trabalho; um conselheiro respondeu “às vezes”, e oito Conselheiros disseram “não”, pois,

[...] em muitos casos, a criança/adolescente acaba com seu trabalho assegurando um valor maior do que recebido pela Bolsa do PETI, isso faz com que os mesmos permaneçam no trabalho, visto que na maioria dos casos a pobreza é o determinante para a inserção de crianças no trabalho. É como na prática não existe um trabalho concreto com essas famílias e políticas auxiliares, acabamos atendendo a reincidência da denúncia.

Justamente não entendo o que está acontecendo. Admito que nós conselheiros devamos nos interar mais deste projeto e conhecê-lo melhor.

Existem reincidências;

Porque as reincidências continuam;

As reincidências de denúncias é regular;

Três Conselheiros apenas classificaram com “não”, sem justificar sua resposta.

Assim, analisando tais questões, fica a percepção de que não há uma política efetiva e sistemática de prevenção e erradicação do trabalho infantil, sequer há um plano municipal de erradicação do trabalho infantil articulado entre os órgãos do sistema.²²⁰ Isso pode explicar o crescimento nos números de exploração do

²²⁰ No intuito de contribuir, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI) e a Associação Curumim do Estado do Ceará criaram um Guia Metodológico para elaboração de planos de prevenção e erradicação do trabalho infantil, e serve de modelo aos Estados e municípios. “O guia metodológico é uma importante ferramenta de orientação para elaboração, a implementação e o monitoramento da prevenção e erradicação do trabalho Infantil, e como instrumento eficaz de articulação das políticas públicas e integração de ações para eliminação do trabalho infantil.” Em Santa Catarina, o Fórum Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente no Trabalho pretendem, em 2008, promover a implementação do plano a partir deste guia. In: ALMEIDA FILHO, Raimundo Coelho de; NOGUEIRA NETO, Wanderlino; GROF, Rogério. **Guia Metodológico para Implementação de Planos de Prevenção e Erradicação do trabalho Infantil**. Brasília: OIT, 2007.

trabalho infantil, obtidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nas suas últimas três pesquisas.

As críticas relacionadas ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) justificam-se pelo que o Programa se propõe, mas não cumpre, como ter uma equipe de profissionais qualificados e promover seus objetivos. Isso pode gerar as “reincidências” destacadas pelos Conselheiros Tutelares. Dentre esses, o objetivo mais difícil ainda é a efetiva política de geração de trabalho e renda para as famílias. Além disso, a unificação PETI/Bolsa Família, destacada no primeiro capítulo, trouxe prejuízos relativos ao valor da Bolsa, proporcionando maior fragilidade econômica às famílias.

Evidentemente, a retirada de crianças ou adolescentes do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em razão do baixo valor da Bolsa não pode servir como justificativa, pois se as famílias necessitam complementar a renda para sua manutenção, não devem fazê-lo pela exploração da mão-de-obra infantil, pois, nestes casos, compete à política municipal da assistência social fazer o devido atendimento nos programas de apoio sociofamiliar.

Uma das várias dimensões do fenômeno da exploração do trabalho infantil provêm de fatores culturais. Os Conselheiros Tutelares, como agentes que atuarão na promoção e defesa dos direitos de criança e adolescente, devem conhecer o tema para desmitificar a cultura do trabalho infantil, e a partir daí atuar na defesa e promoção dos direitos de crianças e adolescentes. Para isso foram questionados se a idade mínima estabelecida na legislação atual é adequada. Vale lembrar que Convenção 138 da Organização Internacional do Trabalho determina a elevação progressiva dos limites de idade mínima para o trabalho. Os Conselheiros Tutelares afirmaram que a idade mínima para o trabalho:

- É adequada sim. A formação do caráter se faz desde cedo.
- Sim, os adolescentes devem ter o direito de trabalhar, caso queiram.
- As realidades brasileiras são muito diferentes, penso ser difícil determinar parâmetros quando os mesmos não são iguais.
- Sim, a idade prevista na lei é adequada para adolescentes iniciarem no mercado de trabalho. Caso contrário, estaríamos aceitando que essa população não fosse considerada e atendida na sua condição de desenvolvimento.
- O trabalho para um adolescente tendo 14 ou 16 anos não significa melhoria nas condições de vida destes. A idade limite para o trabalho não supera as dificuldades fáticas existentes, quer seja a carência das famílias

quer seja a falta de uma política destinada para o total desenvolvimento das crianças e adolescentes do Brasil. Devemos fazer com que os nossos governantes pensem sobre a nossa realidade para que não ouçamos novamente frases do tipo: “Eu estou trabalhando; não tô roubando”.

- Sim, pois devemos dar prioridade para o estudo. O trabalho e escola tem que ter maior consciência.

- Acredito que sim, não estou muito interada sobre os estudos do trabalho infantil, mas acredito que falta muita oportunidade para adolescente aprendiz, que não existe muito investimento nesse setor, apesar de ter muita procura nos conselhos. Hoje no município existem alguns lugares que trabalham com essa faixa etária de 14 a 16 anos.

- Na minha opinião sim, o fato é fazer políticas públicas mais adequada.

Três conselheiros apenas responderam sim, sem justificar a opinião.

É nesta questão que se identificam alguns posicionamentos mais conservadores dos Conselheiros Tutelares em relação à idade mínima para o trabalho, principalmente quando se trata do trabalho na adolescência.

Para complementar a discussão do assunto, os conselheiros foram questionados se existiria algum caso em que o trabalho da criança ou adolescentes poderia ser uma solução para a pobreza das famílias. Nove deles disseram que não, e um deles completa que “enquanto órgão que têm por objetivo fundamental a garantia de direitos, deve agir de forma que se possa buscar mobilização social em defesa dos direitos”.

No entanto, dois Conselheiros se posicionaram positivamente para eles:

- Como ajuda sim, como é o caso de adolescente que já tem 14 anos com capacidade física e psicológica que podem contribuir tanto no desenvolvimento de uma empresa quanto no sustento da casa.

- [...] os adolescentes poderiam exercer uma atividade de acordo com faixa etária. Assim se sentiriam mais valorizados, tendo seu próprio dinheiro para compra de coisas pessoais, mas nunca abrir mão do estudo. Deve ser uma exigência dos órgãos que trabalham com essa clientela.

Considerando as respostas das perguntas acima, verifica-se que o elemento cultural reafirma a velha idéia da emancipação pelo trabalho. Assim, a cultura compõe um conjunto de significados e formas simbólicas, de diferentes modos e idéias. No entanto, a cultura dos valores positivos do trabalho trouxe a indisciplina e o ócio como elementos condenáveis²²¹. Não se deve aceitar tal

²²¹ MARTINS, Sílvia Helena Zanirato. **Artífices do Ócio**: mendigos e vadios em São Paulo (1933-1942). Londrina: UEL, 1998. p. 192-193.

concepção de um órgão que tem por princípio zelar pelos direitos de crianças e adolescentes.

O Conselho Tutelar não pode ser um órgão de controle de crianças e adolescentes pobres, e nem trazer resquícios do menorismo, elementos incompatíveis com a Teoria da Proteção Integral. Cabe a ele defender os direitos de todas as crianças e adolescentes, pois a “baixa qualidade no argumento e no discurso do Conselheiro Tutelar lhe inibe e limita sua ação”.²²²

Martins explica que

[...] as representações do mundo cultural se fazem na luta, onde um grupo impõe, ou tenta impor a sua concepção de mundo, os seus valores e seu domínio, importa verificar como foi recebido pelo conjunto social o sistema de valores que, ao eleger o trabalho como pilar de construção do homem e da Nação, conseqüentemente gerou o seu contrário: a desocupação como a representação da decadência moral e política.²²³

Para Oliveira, a sociedade torna a valorização do trabalho fazendo-se mais presente para os adolescentes pobres, fruto de um dever moral, e pela cultura extremamente enraizada, no entanto “cobra-se do adolescente pobre a obrigação de trabalhar sem oferecer as mesmas possibilidades que se dão aos demais adolescentes.”²²⁴

Assim, além do elemento cultural do trabalho, o “poder dos adultos sobre as crianças e adolescentes impede que eles sejam vistos por eles mesmos como sujeitos de direitos”²²⁵, e a criança ou adolescente passa a aceitar o trabalho como elemento construtivo, isto é uso pela docilidade destes.

Segundo Custódio e Veronese, o fortalecimento do trabalho infantil está nos mitos que este apresenta, pois “o trabalho de crianças e adolescentes está arraigado nas tradições, nos comportamentos de diversos locais, como um vestígio do passado, com uma forte resistência à mudança”.²²⁶

²²² KAMINSKI, André Karst. Perspectivas do Conselho Tutelar no Século XXI. **Cadernos de Assessoria aos Conselhos Tutelares**. Porto Alegre, 2000. p. 92.

²²³ MARTINS, Sílvia Helena Zanirato. *Op. cit.*, p. 191.

²²⁴ OLIVEIRA, Oris. **O Trabalho da Criança e do Adolescente**. São Paulo: LTr, 1994. p. 20.

²²⁵ FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL. **Crianças e adolescentes no universo do lixo**. Brasília: FNPETI, 2005. p. 37.

²²⁶ CUSTÓDIO, André Viana, VERONESE, Josiane Rose Petry. *Op. cit.*, p. 93.

A necessidade social de ocupação das crianças e adolescentes apresenta-se como argumento poderoso em favor do trabalho infantil. Em muitos momentos a criança e o adolescente são observados de maneira estigmatizada e discriminatória, o que leva a serem compreendidos como agentes de risco ou perigo.

O Conselho Tutelar vem agindo apenas naqueles poucos casos em que as denúncias chegam; sua demanda excessiva de trabalho fez com que esse órgão se tornasse mais próximo da primeira proposta de Conselho Tutelar, ou seja, um órgão com a finalidade de atendimento de crianças e adolescentes.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), como único programa de atendimento, vem tentando erradicar o trabalho infantil, mas encontra dificuldade. Seja porque não conseguiu estabelecer todos os objetivos do programa, ou pelas alterações dadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social quando unificou ao Programa Bolsa Família, perdendo parte de sua configuração estabelecida anteriormente. As atividades socioeducativas, em especial em Florianópolis, são feitas em parceria com o Poder Público municipal e com entidades não-governamentais, e aqui cabe um questionamento para futuro trabalho. As equipes que atuam nessas atividades estão preparadas e capacitadas para atuar nesse campo? Tem-se um projeto político-pedagógico dessas atividades?

Pois, se pensarmos na antiga jornada ampliada, o foco central eram crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e monitores que tinham, ou deveriam ter, como foco a sua prevenção e a erradicação.

Portanto, o que se pode verificar em Florianópolis é que o sistema de garantia de proteção à criança e ao adolescente está falhando, quando se trata de trabalho infantil.

Por fim, pensar a prevenção e a erradicação do trabalho infantil em Florianópolis se constitui em um ponto fundamental e emergencial, e talvez isso aconteça quando se organizar a rede de proteção à criança e ao adolescente e o plano ação para prevenção e erradicação do trabalho infantil, pois essas ações isoladas sem comunicabilidade já demonstraram falhas (Conselho Tutelar, Programa Abordagem de Rua, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Educação, Ministério Público, dentre outros).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, crianças e adolescentes foram exploradas no trabalho. No Brasil, foi apenas no início da Primeira República que apareceram as primeiras leis de proteção à criança e ao adolescente, que gradativamente foram elevando a idade mínima para o trabalho. No entanto, no início do século XX, a idéia da retirada de crianças do trabalho não foi uma preocupação apenas de proteger a primeira infância, mas também uma solução conveniente à redução dos postos de trabalho dos adultos.

A idéia de não trabalhar durante a infância esteve também muito ligada às concepções idealizadas juridicamente como “vadiagem” e “delinqüência”, sendo que às legislações foram atribuídas responsabilidades de regulamentar tais condições, como fez o Código de Menores de 1927.

Mesmo após o longo período de debates nas “Semanas de Estudos dos Problemas dos Menores (de 1948 a 1973)”, a proposta estabelecida no âmbito da proteção à criança e ao adolescente ficou restrita à Política Nacional do Bem-Estar do Menor, que estabeleceu políticas de caráter assistencialista centralizadas no objetivo maior da repressão e do controle social.

Somente nas duas últimas décadas do século XX apareceria uma mudança significativa no reconhecimento de direitos humanos de crianças e adolescentes. A redemocratização traz uma nova esperança com as mobilizações sociais. No âmbito internacional, os acordos e convenções sobre direitos humanos são ratificados pelo país, que assume uma nova visão sobre a infância. É neste contexto que se estabelece a Teoria da Proteção Integral da Organização das Nações Unidas, com promessa de romper com todo um período de assistencialismo, centralização política e repressão sobre as famílias empobrecidas.

A Teoria da Proteção Integral trouxe o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, conferindo às políticas sociais, em seu sentido mais amplo, o *status* de prioridade absoluta, partindo do pressuposto de que criança e adolescentes estão em condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e, atribuindo responsabilidades compartilhadas à família, à sociedade e ao Estado na concretização dos direitos declarados no artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente trouxe um sistema de garantias, prevendo a ação articulada entre a família, o Estado, a comunidade e a sociedade em geral na efetivação dos direitos fundamentais da infância, que, articulado ao princípio da descentralização político-administrativa, estabeleceu competências aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente para deliberar sobre a política de atenção à infância e juventude nos municípios.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil contribuiu significativamente para redução do número de crianças e adolescentes no trabalho. Essa condição está clara na análise comparativa dos dados estatísticos, especialmente nos momentos iniciais de implementação do Programa. No entanto, desde o ano de 2000, observa-se que os dados sobre o tema permanecem na faixa dos 5 milhões de crianças e adolescentes explorados no trabalho, com ligeira elevação nos anos de 2005 e 2006.

Este aumento pode ter relação direta com a unificação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ao Programa Bolsa Família, que reduziu o valor da bolsa para as famílias, bem como limitou o número de crianças e adolescentes beneficiados, restritas a partir daí para apenas três. Contudo, aponta-se a necessidade de estudos mais aprofundados na análise dessas relações, pois o aumento também pode ter relação com os indicadores de crescimento econômico e a maior exigência de mão-de-obra no mercado de trabalho.

O Estatuto da Criança e do Adolescente previu o Conselho Tutelar como um órgão que tem por atribuição zelar pelos direitos de crianças e adolescentes. Pela sua importância no sistema de garantias de direitos, reconheceu o Conselho Tutelar como órgão permanente, não-jurisdicional e autônomo, ou seja, um órgão que representa a sociedade sem as amarras do Poder Público.

Ao contrário das expectativas da época de proposição do Conselho Tutelar, suas funções foram aprimoradas e, portanto, não foi constituído para ser um órgão de atendimento, mas sim um órgão de promoção e defesa de direitos.

Embora a legislação brasileira obrigue à criação de no mínimo um Conselho Tutelar em cada município, esta realidade ainda não foi alcançada. Há muitos municípios brasileiros que ainda não instalaram o Conselho Tutelar, e outros mantêm o Conselho Tutelar absolutamente subordinado ao Poder Público municipal, ferindo o princípio legal da autonomia desse órgão.

No município de Florianópolis, o Conselho Tutelar foi criado no ano de 1994. Atualmente existem no município três Conselhos Tutelares. A pesquisa de campo realizada junto aos Conselhos possibilitou compreender como este órgão atua na erradicação do trabalho infantil. O maior desafio foi compreender os limites e as ações do órgão e oferecer reflexões visando contribuir para a erradicação do trabalho infantil na Capital do Estado de Santa Catarina.

Considerando, as observações descritas ao longo da pesquisa, pode-se elencar os seguintes pontos como estratégias de atuação do Conselho Tutelar na erradicação do trabalho infantil:

- Alterar o processo de escolha dos Conselheiros Tutelares, pois atualmente a escolha é realizada por meio de entidades governamentais e não-governamentais. É recomendável a escolha por meio de eleição direta com a participação facultativa de todos os eleitores do município com vistas à ampliação dos processos democráticos.
- Garantir a participação efetiva do Conselho Tutelar nas discussões dos processos de elaboração dos Planos Plurianuais e das Leis Orçamentárias, para que se garantam os recursos necessários para o pleno funcionamento do Conselho Tutelar e, especialmente, os recursos suficientes para a garantia da universalização de acesso às políticas públicas para crianças e adolescentes no município de Florianópolis.
- Estabelecer mecanismos para garantir que cada Conselho Tutelar tenha seus cinco representantes atuando simultaneamente e, nos casos de vacância ou de férias, que sejam substituídos por seus suplentes. No caso específico do município de Florianópolis, seria recomendável que ao menos dois Conselheiros Tutelares estivessem disponíveis integralmente para suprir as férias, já que existem 15 Conselheiros Titulares que precisam gozam férias anualmente. A redução deste número devido à falta de suplentes, e das ausências, sem dúvida, implicará prejuízo na promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

- Quanto às questões de infra-estrutura do Conselho Tutelar, é preciso garantir os instrumentos essenciais para o exercício das suas atribuições legais, uma vez que a lei é expressa no sentido de que o orçamento municipal deve garantir os recursos necessários para a manutenção do Conselho Tutelar. De igual modo, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente deve observar o cumprimento dessa obrigação orçamentária e exigir do Poder Público municipal toda infra-estrutura necessária ao bom funcionamento do Conselho Tutelar, considerando inclusive as necessidades apontadas pelos próprios Conselheiros Tutelares.

A pesquisa diagnosticou como indispensável ao funcionamento regular do Conselho Tutelar em Florianópolis: a manutenção de computadores adequados para receber o Sistema de Informação para Infância e Adolescência; melhorias na estrutura física do Conselho Tutelar Insular e a capacitação dos Conselheiros para o gerenciamento do SIPIA.

A pesquisa de campo identificou problemas de concepção na compreensão do papel do Conselho Tutelar pelo Poder Público, que tenciona para que o órgão se restrinja ao atendimento direto, técnico e especializado. Observa-se que os dirigentes municipais ainda não reconhecem integralmente as atribuições legais do Conselho Tutelar.

Observou-se que a atuação dos Conselhos Tutelares na erradicação do trabalho infantil no município de Florianópolis limita-se ao encaminhamento para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. A atuação neste campo é pressionada também pela intensa demanda de trabalho em diversificadas áreas, bem como pelos próprios valores culturais de alguns Conselheiros Tutelares no sentido de não reconhecer a exploração do trabalho infantil como uma forma de violência grave contra a criança e o adolescente.

Cabe recomendar a necessidade de capacitação e oportunidades de acesso à reflexão sobre as conseqüências da exploração do trabalho infantil tendo como público beneficiado os Conselheiros Tutelares, visando estimular o debate mais aprofundado sobre o tema trabalho infantil e suas alternativas de eliminação, no intuito de romper com mitos que permeiam o trabalho da criança e do adolescente.

Por fim, cabe destacar a necessidade de esforços para superar as deficiências do sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente na efetiva erradicação do trabalho infantil, com especial atenção à atual incapacidade de atendimento da demanda por parte do Conselho Tutelar e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Para que se alcance a prevenção e erradicação plena do trabalho infantil no município de Florianópolis, torna-se fundamental e emergencial o fortalecimento e a integração da rede municipal de proteção à criança e ao adolescente, incluindo um compromisso sério e efetivo com a implementação de um plano ação para a prevenção e a erradicação do trabalho infantil, visando superar as dificuldade de integração do sistema de garantias de direitos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Regina Stela Andreoli de. **Consciência e escolarização**: um estudo sobre a construção da identidade do jovem trabalhador e suas relações com a escolaridade. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 1998.

ALMEIDA FILHO, Raimundo Coelho de; NOGUEIRA NETO, Wanderlino; GROF, Rogério. **Guia Metodológico para Implementação de Planos de Prevenção e Erradicação do trabalho Infantil**. Brasília: OIT, 2007.

ANDRADE, Jackeline Amantino de. **O espaço público como uma rede de atores**: a formação da política de erradicação do trabalho infantil no Brasil. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

ANDRADE, José Eduardo de. **Conselho Tutelar**: cem ou sem caminhos. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1997.

BRAGALIA, Mônica; NAHRA, Clicia Maria Leite (Orgs.). **Conselho Tutelar**: gênese, dinâmica e tendências. Canoas: Edulbra, 2002.

BRANCHER, Leoberto Narciso. Organização e Gestão do Sistema de Garantia de Direitos da Infância e Juventude. In: KONZEN *et alii*. **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC, 2000.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Cadastro nacional vai facilitar os processos de adoção no Brasil**. Brasília, 28 de abr. 2008 Disponível em: <http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3950&Itemid=167>. Acesso em: 07 maio 2008.

BRASIL. **Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Diário Oficial [da] União, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, p. 1, 16 jul. 1934.

BRASIL. **Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Diário Oficial [da] União, Poder Legislativo, 19 set. 1946.

BRASIL. **Decreto nº 1.313, de 17 de janeiro de 1891**. Estabelece providências para regular o trabalho dos menores e empregados nas fábricas da capital federal. Coleção Leis do Brasil, Poder Executivo, Rio de Janeiro, v. 3, p. 326, 31 dez. 1891.

BRASIL. **Decreto nº 4.753 de 28 de janeiro de 1903**. Institui a Colônia Correccional de Dois Rios. Coleção de Leis do Brasil. Poder Executivo. Rio de Janeiro, v. 1, p. 32, 31 dez. 1903.

BRASIL. **Decreto nº 5.083, de 01 de dezembro de 1926**. Institui o Código de Menores. Coleção de Leis do Brasil. Poder Legislativo, Rio de Janeiro, v. 1, p. 79, 31 dez. 1926.

BRASIL. **Decreto nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927**. Consolida as Leis de Assistência e Proteção a Menores. Coleção de Leis do Brasil. Poder Executivo, Rio de Janeiro, v. 2, p. 476, 31 dez. 1927.

BRASIL. **Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do adolescente**. Disponível em: <<http://www.forumdca.org.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2007.

BRASIL. FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL. **Crianças e adolescentes no universo do Lixo**. Brasília: FNPETI, 2005.

BRASIL. Fórum Nacional de Prevenção e erradicação do trabalho Infantil. **Diretrizes para a formulação de uma política nacional de combate ao trabalho infantil**. 2000.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social. **O Programa Bolsa Família – O que são Condicionais**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades>>. Acesso em: 19 nov. 2007.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social. **O Programa Bolsa Família – Condicionais de Educação**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-condicionalidades-nb0-2_-finalnovo.mht>. Acesso em: 20 nov. 2007.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD): Síntese dos Indicadores Sociais**. Brasília: IBGE, 2004.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD): Síntese dos Indicadores Sociais**. Brasília: IBGE, 2005.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD): Síntese dos Indicadores Sociais**. Brasília: IBGE, 2006.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD): Síntese dos Indicadores Sociais**. Brasília: IBGE, 2006.

BRASIL. **Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente**. Prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção ao trabalhador adolescente. – Brasília, Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria de Inspeção do Trabalho, 2004.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria de Inspeção do Trabalho. **Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e a Proteção ao Trabalhador Adolescente**: Plano Nacional. Brasília: MTE, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Programa toda criança na escola**. Brasília: MEC, 1997.

BRASIL. **Portaria nº 264, de 09 de fevereiro de 2007**. Regulamenta as disposições da Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), da Lei 10.359, de 27 de dezembro 2001 e da Lei 5.834, de 06 de julho de 2006, relativas ao processo de classificação indicativa de obras audiovisuais destinadas a televisão e congêneres. Ministério da Justiça. Diário Oficial da União 30, de 12 fev. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relação entre Educação e trabalho infantil**. Consulta Regional Latino-Americana e Caribenha sobre Trabalho infantil. Brasília: Unicef/OIT, 1997.

BRASIL. **Relatório Deputada Rita Camata**. Diário do Congresso Nacional. Brasília/DF, 29 jun. 1990.

BRASIL. Senado Federal. Relatório de aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Diário Oficial da União. 30 maio 1990.

BRASIL. **Resolução 117, de 11 de julho de 2006**. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Diário Oficial União, de 12 jul. 2006

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. **Agravo de Instrumento 2004.000437-0**. Agravante: Município de São José do Mipibu. Agravado: Amauri Matias de Barros. Relatora: Judite Nunes. Órgão Julgador: 2ª Câmara Cível. Julgamento: 06 maio 2004. Disponível em: <www.tjrn.gov.br>. Acesso em: 29 jan. 2008.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONFANTE, Patrícia do Santos. **O Regime Jurídico dos Conselhos gestores e de Direito no Brasil**. Monografia (Graduação em Direito) Universidade do Extremo Sul Catarinense. Criciúma, 2006.

CÂMARA DOS VEREADORES DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. **Lei n. 3.794, de 02 de julho de 1992**, que dispõe sobre a Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente no Município e dá outras Providências. Florianópolis: Diário Oficial do Estado/SC, 13 jul. 1992.

CAMPOS, Herculano Ricardo; ALVERGA, Alex Reinecke de. Trabalho infantil e ideologia: contribuição ao estudo da crença indiscriminada na dignidade do trabalho. **Estudos de Psicologia**, v. 6, n. 2, Natal, 2001.

CAPRA, FRIJOF. **As Conexões Ocultas: Ciência para uma Vida Sustentável**. São Paulo: Cultrix, 2002.

CARVALHO, Maria do Carmo Brand de. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a política de assistência social, **Cadernos populares**, n. 9, São Paulo: CBIA. 1992.

CARVALHO, Pedro Caetano. O Conselheiro Tutelar e a Ética do Cuidado. In: PEREIRA, Tânia da Silva; PEREIRA, Rodrigo da Cunha (Coords.). **A ética da convivência familiar**. Sua efetividade no cotidiano dos Tribunais. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

Cartilha do Conselho Tutelar. **Sistema de Informação para Infância e Adolescência**. Disponível em: <<http://www.promenino.org.br/TabId/77/Conteudold/cd14093f-3e8e-4697-ba4e-72a786d09a38/Default.aspx>>. Acesso em: 30 abr. 2008.

CAVALLIERI, Alyrio. **Falhas do Estatuto da Criança e do Adolescente – 395 objeções**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

CASTANHA, Neide. **Políticas sociais e oferta institucional frente o trabalho infantil doméstico no Brasil**. Brasília: OIT, 2002.

COSTA, Ana Paula Motta. Elementos que favoreceram e incidiram sobre a criação do Conselho Tutelar. In: BRAGALIA, Mônica; NAHRA, Clicia Maria Leite (Orgs.). **Conselho Tutelar: gênese, dinâmica e tendências**. Canoas: Edulbra, 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson. Crítica e Utopia em Rousseau. São Paulo: **Lua Nova, Centro de Estudos Contemporâneos**, v. 38, 1996.

CUNHA, Luiz Antônio. O Ensino Industrial-manufatureiro no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, Campinas, 2000.

CUSTÓDIO, André Viana. **A exploração do trabalho infantil doméstico no Brasil: limites e perspectivas para sua erradicação**. Tese (Doutorado em Direito). Curso de

Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

CUSTÓDIO, André Viana. Os novos Direitos da Criança e do Adolescente. **Revista Espaço Jurídico**. UNOESC, Joaçaba., v. 7, n. 1, jan./jun. 2006.

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Trabalho Infantil**: a negação de ser criança e adolescente no Brasil. Florianópolis: Ed. OAB/SC, 2007.

FERREIRA, Kátia Maria Martins. Perspectivas do Conselho Tutelar para o século XXI. In: BRAGALIA, Mônica; NAHRA, Clicia Maria Leite (Orgs.). **Conselho Tutelar**: gênese, dinâmica e tendências. Canoas: Edulbra, 2002.

FONTANA, Remy. Uma novidade política. In: GRANDO, Sérgio (Org.). **Florianópolis de todos**. Florianópolis: Insular, 2000.

FISCHER, Rosa Maria (Coord.). **Os Bons Conselhos**: Pesquisa “Conhecendo a realidade”. São Paulo: CEATS/FIA, 2007.

FREITAS, Maria da Conceição. A educação como fator de mudança social. In: **Seminário “A questão de gênero e trabalho infantil na pequena mineração sul-americana”**. Prosul. Centro de Tecnologia Mineral do Ministério da Ciência e Tecnologia. Rio de Janeiro, 2005.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GRUNSPUN, Haim. **O Trabalho das Crianças e dos Adolescentes**. São Paulo: LTr, 2000.

HERMANY, Ricardo. Novos Paradigmas da Gestão Pública Local e do Direito Social: a participação popular como requisito para regularidade dos atos da administração. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Tomo 6. Santa Cruz do Sul. Ed. UNISC, 2006.

HILLESHEIM, Jaime; SILVA, Juliana da. **As marcas do trabalho**: acidentes envolvendo adolescentes em Blumenau. Relatório Final de Pesquisa, II Fórum Anual de Iniciação Científica, Blumenau, Universidade Regional de Blumenau, set. 2003.

KAMINSKI, André Karst. **Conselho Tutelar**: dez anos de experiência na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Porto Alegre, [s.d.].

KAMINSKI, André Karst. **O Conselho Tutelar como mecanismo para efetivação da proteção integral da criança e do adolescente**. Dissertação (Mestrado em Direito), Unisinos. São Leopoldo, 2005.

KAMINSKI, André Karst. **Perspectivas do conselho tutelar no século XXI. Cadernos de Assessoria aos Conselhos Tutelares.** Porto Alegre, 2000.

KONSEN, Afonso Armando. **Conselho Tutelar, Escola e Família parceiras em defesa do direito a educação.** Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id194.htm>>. Acesso em: 03 nov. 2007.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Publio Caio Bessa. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente.** São Paulo: Malheiros, 1993.

LIMA, Miguel M. Alves. **O Direito da Criança e do Adolescente: Fundamentos para uma Abordagem Princioplógica.** Tese (Doutorado em Direito). Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **A lenta construção dos direitos da criança brasileira - século XX.** Disponível em: <<http://www2.ibam.org.br/municipiodh/biblioteca%2Fartigos/crianca.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2007.

MARQUES, Vera Regina Beltrão. **Histórias de higienização pelo trabalho: crianças paranaenses no século XIX. Cad. CEDES,** v. 23, n. 59, Campinas, abr. 2003.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Sílvia Helena Zanirato. **Artífices do Ócio: mendigos e vadios em São Paulo (1933-1942).** Londrina: UEL, 1998.

MENDES, Alessandra Gomes, MATOS, Maurílio Castro de. **Uma Agenda para os Conselhos Tutelares.** In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Orgs.). **Política Social, Família e Juventude: uma questão de Direitos.** São Paulo: Cortez, 2004.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Programa Aviso por Maus-Tratos contra crianças ou Adolescentes - APOMT.** Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça, 2006.

MORAES, Carmen Sylvia Vidigal. **A normatização da pobreza: crianças abandonadas e crianças infratoras. Revista Brasileira de Educação.** São Paulo, n. 15, set./out./nov. 2000.

MORAES, Edson Sêda. **A proteção integral: um relatório sobre o cumprimento do novo direito da criança e do adolescente na América Latina.** São Paulo: Adês, 1996.

MORAES, Edson Sêda de. **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: AMESC, 1992.

MORAES, Edson Sêda de. **Conselho Tutelar**. Estatuto da Criança e do Adolescente sem dúvidas. Santos: CMDCA, 1999.

MORAES, Edson Sêda de. **Construir o passado ou como mudar hábitos, usos e costumes tendo instrumento o Estatuto da Criança e do Adolescente**. Série Direitos da Criança, n. 02. São Paulo: Malheiros, 1993.

MORAES, Edson Sêda de. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a participação da sociedade: Conselhos de Direitos e Tutelares. In: PEREIRA, Tânia da Silva (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente**: estudos sócio-jurídicos. São Paulo: Renovar, 1992.

MORELLI, Ailton José. A inimizabilidade e a impunidade em São Paulo. **Revista Brasileira de História**, v. 19, n. 37, São Paulo, set. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01881999000100007>. Acesso em: 16 nov. 2007.

MOURA, Esmeralda Moura Bolsonaro. Infância operária e acidente de trabalho em São Paulo. In: PRIORE, Mary Del. **História da Criança no Brasil**. 4. ed. São Paulo. Contexto, 1996.

OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de. **Monografia Jurídica**: orientações metodológicas para o Trabalho de Conclusão de Curso. 3. ed. Porto Alegre: Síntese, 2003.

OLIVEIRA, Salete Magda de. A moral reformadora e a prisão de mentalidades: adolescentes sob o discurso penalizador. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 4, São Paulo, 1999.

OLIVEIRA, Oris. **O Trabalho da Criança e do Adolescente**. São Paulo: LTr, 1994.

PADILHA, Miriam Damasceno. **Criança não deve trabalhar**: a análise sobre o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e repercussão na sociabilidade familiar. Recife: CEPE, 2006.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. **Conselho Tutelar**: atribuições e subsídios para seu funcionamento. São Paulo: Palas Athena, 1993.

PEREIRA, Elizabeth Maria Velasco. O Conselho Tutelar como expressão de cidadania: sua natureza jurídica e a apreciação de suas decisões pelo Poder Judiciário. In: PEREIRA, Tânia da Silva (Coord.). **O melhor interesse da criança**:

um debate interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PEREIRA, Potyara Pereira. **Necessidades Humanas. Subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Estatuto da criança e do adolescente, Lei 8.069/90. “Estudos Sócio-Jurídicos**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

PEREIRA, Tânia da Silva. **O melhor interesse da criança**: um debate interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PERES, Emerson Luiz. **Concepções e práticas dos conselheiros tutelares acerca da violência doméstica contra crianças e adolescentes**: um estudo sobre o caso de Curitiba. Dissertação (Mestrado em Psicologia) Curso de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001.

PESTANA, Denis. **Manual do Conselheiro Tutelar**. Curitiba: Juruá, 2007.

PILOTTI, Francisco J.; RIZZINI, Irene. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño, Universitária Santa Úrsula, 1995.

REDE DE MONITORAMENTO AMIGA DA CRIANÇA. **A sociedade Brasileira e os Objetivos do Milênio para a Infância e a Adolescência** - II Relatório, Brasil, 2007.

RIZZINI, Irene; BARKER, Gary; CASSANIGA, Neide. **Políticas sociais em transformação**: crianças e adolescentes na era dos direitos. Disponível em: <http://www.educaremrevista.ufpr.br/arquivos_15/rizzini_barker_cassaniga.pdf> Acesso: 07. nov. 2007.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma,; HOLANDA, Fernanda Rosa Borges de. **A criança e o adolescente no mundo do trabalho**. Rio de Janeiro: USU/Amais, 1996.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma; NAIFF, Luciene; BAPTISTA, Rachel. (Coords.). **Acolhendo crianças e adolescentes**: experiências de promoção do direito a convivência familiar e comunitária no Brasil. São Paulo: Cortez; Brasília: UNICEF; CIESPI; Rio Janeiro: PUC-Rio, 2006.

ROLLEMBERG, Francisco. **Comissão Temporária “Código de Menores”**. Senado Federal. Brasília, 1990.

RUSSELL, Bertrand. **Educação e Ordem Social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

SACHS, Jeffrey, **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SALLES, Carlos Alberto. Ação Civil pública. In: **Dicionário de Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.esmpu.gov.br/dicionario>>. Acesso em: 15 fev. 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: Os caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARAIVA, Carmem Ferreira. Considerações Preliminares sobre o Inquérito Civil Público. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, a. 4, nº 167. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1091>> Acesso em: 30 mar. 2008.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização**. São Paulo: Hicitec, 1999.

SCHLITHLER, Célia R. B. **Reflexões sobre redes sociais**. Disponível em: <http://www.risolidaria.org.br/util/view_texto.jsp?txt_id=200311040005>. Acesso em: 20 nov. 2007.

SCHWARTZMAN, Simon; SCHWARTZMAN, Felipe Farah. **O trabalho infantil no Brasil**. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, Grupo Conjuntura, Instituto de Econômica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

SIDOU, J. M. Othon. **Dicionário Jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci: Sua Teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social**. 3. ed. Florianópolis: UFSC; São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Enid Rocha Andrade da (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescente no Brasil**. Brasília: IPEA-CONANDA, 2004.

SILVA, José Luiz Mônaco da. **Estatuto da Criança e do Adolescente: Comentários**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

SILVA, Roberto da. Direito do Menor x Direito da Criança. **O Neófito**. Disponível em: <<http://www.neofito.com.br/artigos/art01/civil8.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2007.

SOUZA, Marli Palma. Crianças e Adolescentes: Absoluta Prioridade? **Revista Katalysis**, n. 2, Florianópolis, 1998.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira *et al.* **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileira**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

VASCONCELOS, Lia. Longe do Paraíso. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, n. 20, jun. 2005. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/desafios/edicoes/20/artigo15708-1.php>>. Acesso em: 30 abr. 2008.

VERONESE, Josiane Rose Petry, **Direito da criança e do adolescente**. Série Resumos. Florianópolis: OAB/SC, 2006.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Interesses Difusos e Coletivos da Criança e do Adolescente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os Direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo: LTr, 1999.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Temas de Direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo: LTr, 1997.

VERONESE, Josiane Rose Petry; COSTA, Marli Marlene Moraes da. **Violência Doméstica**: quando a vítima é criança ou adolescente uma abordagem interdisciplinar. Florianópolis: OAB/SC, 2006.

VERONESE, Josiane Rose Petry; CUSTÓDIO, André Viana. Exploração do Trabalho infantil: um estudo sobre a idade mínima para as atividades laborais no âmbito do Direito Internacional. **Revista Grifos**. Unoesc: Chapecó, out. 1997.

VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVA, Moacyr Motta da. **A tutela jurisdicional dos direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: LTr, 1998.

VERONESE, Josiane Rose Petry; VIEIRA, Cleverton Elias. **Limites na Educação**: sob a perspectiva da Doutrina da Proteção Integral, do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional. Florianópolis: OAB/SC, 2006.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.

VOGEL, Arno. **Conselho Tutelar**: A comunidade resolvendo os problemas da comunidade. [s.l.]: UNICEF, 1991.

WADSWORTH, James E. Moncorvo Filho e o problema da infância: modelos institucionais e ideológicos da assistência à infância no Brasil. **Revista Brasileira de História**, v. 19, n. 37, São Paulo, set. 1999.