

**Conselho de direitos e conselho tutelar:** Mecanismos de controle social e gestão de políticas públicas para crianças e adolescentes  
Luciana Batista da Silva

**Como citar:** SILVA, L. B. Conselho de direitos e conselho tutelar: Mecanismos de controle social e gestão de políticas públicas para crianças e adolescentes. *In:* XAVIER, A. L. P.; GHAZIRI, S. M.; NÓBREGA, R. M. N.; BRAZ, A. F. L. (Org.). **Retratos da Infância e Juventude:** Práticas Sociais e abordagens teóricas no município de Assis/SP. Marília: Fundepe, 2011. p. 225-236. DOI: <https://doi.org/10.36311/2011.978-85-98176-35-2.p225-236>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

## Capítulo 30

# Conselho de direitos e conselho tutelar: Mecanismos de controle social e gestão de políticas públicas para crianças e adolescentes

*Luciana Batista da Silva*

Neste texto<sup>1</sup>, apresentamos uma discussão sobre a questão das políticas públicas na área da infância e juventude referenciado no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e no Conselho Tutelar do município de Assis/SP. O objetivo principal foi a análise destes órgãos enquanto mecanismos de controle social, gestão, implantação e fiscalização de políticas públicas.

O percurso do texto passa por um recorte da história do atendimento a crianças e adolescentes no Brasil, baseado na bibliografia e nas normativas legais na área da infância e adolescência, perfazendo um panorama desde a condição de “não-ser” da criança à noção de “sujeito de direitos”. Além disso, discutimos a contextualização de outras categorias conceituais relacionadas ao nosso objeto de estudo, imprescindíveis para o seu entendimento.

Os resultados da pesquisa confirmam estudos anteriores, tal como preconiza a legislação que os criou e reconhecem os Conselhos de Direitos como órgãos deliberativos e formuladores de políticas públicas na área da infância e adolescência, enquanto que, aos Conselhos Tutelares cabem as atribuições de zelar pelos direitos destes mesmos sujeitos, aplicando as medidas específicas de proteção, ambos aparados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. No entanto, estas instâncias aparecem atravessadas por forças sociais, institucionais, políticas, ideológicas e paradigmáticas.

### Introdução

O desejo latente de compreender alguns fenômenos sociais e analisar a gestão das políticas públicas de atenção a crianças e adolescentes, bem como a gênese dos mecanismos de controle social foram as principais motivações para a realização deste trabalho. A partir de observações do cotidiano do Conselho Tutelar de Assis,

1 Texto extraído da Dissertação de Mestrado apresentada na UNESP – Assis, Programa de Pós Graduação em Psicologia.

órgão encarregado de zelar pelos direitos das crianças e adolescentes, constatamos que este enfrentava problemas relacionados às políticas públicas para as crianças e adolescentes, motivados por escassez de programas e projetos e, até mesmo, por práticas institucionais equivocadas, que não condiziam com as postulações do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. Percebemos que, muitas vezes, as crianças e os adolescentes apresentavam um histórico problemático com a família, na escola, no campo social e até com a Justiça. Estes sujeitos de direitos pareciam não encontrar eco para seus conflitos, nem mesmo bons lugares de escuta para a manifestação de suas angústias.

Podemos inferir que, se houvesse um investimento maciço na área de educação, saúde, cultura, esporte, lazer, ou seja, na garantia dos direitos fundamentais, provavelmente este quadro não seria tão caótico.

Referindo-se especificamente a atuação de Conselheiros Tutelares, Lemos (2003), assim se manifesta:

No atendimento à criança em questão e também em muitos outros, percebemos que há dificuldade dos Conselheiros para proteger as crianças e adolescentes e realizar outros encaminhamentos, por não existirem programas, no município, que garantam um atendimento a esta clientela. (LEMOS, 2003, p. 147) .

Diante desta realidade, buscamos nortear nossa linha de pesquisa em torno do *Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente* e do *Conselho Tutelar*, órgãos instituídos na cidade de Assis/SP em 1992. O Conselho de Direitos, enquanto mecanismo responsável pela gestão de políticas públicas na área da infância e adolescência e o Conselho Tutelar, órgão responsável pela aplicação das medidas de proteção de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Pesquisando os dois Conselhos, apresentamos singularidades das atribuições e competências de cada um, analisando a integração entre eles, além de realizar uma melhor compreensão das práticas que vem sendo engendradas dentro dos espaços de garantia dos direitos.

## Constituição da política de atenção à infância e adolescência no Brasil

### Revisando a literatura

A gestão das políticas públicas direcionadas à área da infância e adolescência no Brasil reflete uma construção sócio-histórica e, aparece, por muitas vezes, implicada por práticas de regulação e controle. Retomando as ações voltadas à infância no Brasil, destacamos a *Roda dos Expostos*, que foi a primeira instituição oficial de assistência

à criança abandonada no país. A “Roda” constituiu-se como uma das instituições brasileiras de maior duração, sendo criada no período colonial e extinta apenas na década de 1950. Salienta-se que a intenção desta, era manter em sigilo a identidade do expositor, assim como o anonimato e o destino das crianças (MARCÍLIO, 1998).

A Legislação Brasileira mais arcaica apresentava muita resistência quanto à função do Estado em estabelecer uma política específica para as crianças e, nem de longe, cogitava a idéia de concebê-la como sujeitos de direitos. Ao contrário, várias práticas se perpetuaram durante muito tempo no país tomando a criança como *objeto*.

No século XIX, a infância começa a ganhar visibilidade, sendo definida como objeto de ações e intervenções públicas em toda a sociedade ocidental. No entanto, essa preocupação com a infância estava mais relacionada com questões sociais e políticas (como a reserva de mão-de-obra) do que com os direitos destes sujeitos. Estas preocupações, características da sociedade européia, foram trazidas ao Brasil com a vinda da Família Real, juntamente como os conceitos de trabalho como valor positivo e enobrecedor.

A introdução das ideias higienistas e eugênicas no país é a principal característica do período compreendido entre o fim do século XIX e início do século XX. Nesta época, embora o monopólio no atendimento a “*menores*” ainda fosse de entidades privadas, percebe-se o fomento da participação do Estado nesse campo. Cabe assinalar aqui o uso do termo “menores”, o qual remete a uma concepção de criança enquanto um *ser desqualificado enquanto sujeito* e, relacionado a questões de responsabilidade penal, além de denotar uma ideia de “marginal, ‘trombadinha’, delinquente”.

Adorno enfatiza ainda que:

O problema da infância abandonada constituía, sem dúvida, o ponto nodal de todas as contradições, mesmo porque colocava problemas insolúveis à filantropia. Como introduzir uma estratégia que além de prevenir a delinquência, os ‘desvios’ morais, a inércia, e a ociosidade, pudesse pedagogizar a criança a fim de torná-la ‘cidadão’, assujeitado aos deveres do Estado, se lhe faltava a família, sobre a qual a filantropia deitara suas raízes? (ADORNO; CASTRO, 1987, p. 107)

Neste sentido, percebe-se a preocupação com a gestão e a tutela dos chamados *perigosos*, instituindo-se a noção de periculosidade. Deste modo, segundo Foucault (1996), os indivíduos passam a ser considerados pela virtualidade de seus comportamentos e não pelas infrações cometidas.

A partir desta noção, forma-se uma série de instituições nomeadas *instituições de sequestro*, cuja finalidade é fixar os indivíduos a aparelhos de normatização, buscando enquadrá-los e controlá-los ao nível de suas virtualidades. Tais formas de organização

e controle da sociedade são características do que Foucault convencionou chamar de “sociedade disciplinar”, onde um dos pilares é a *vigilância*. A questão da infância, portanto, passava a se instituir cada vez mais como um problema econômico e político, alvo de inquietações de ações médicas, morais e pedagógicas.

A infância constituiu-se como prática discursiva e não-discursiva a partir de ‘novas práticas de biopoder’, ligadas aos emergentes mecanismos de governamentalidade das populações e dos indivíduos. (CORAZZA, 2000, p.224).

## Normativas legais na área da infância e adolescência

Neste contexto, o primeiro *Código de Menores Brasileiro* é promulgado em 1927 (FROTA, 2003), sendo destinado aos menores de 18 anos classificados em *situação irregular*. Este é revisado e, posteriormente, temos a promulgação do “novo” *Código* em 1979. Ambos pautavam-se na Doutrina da Situação Irregular, que apresentava duas categorias de crianças e adolescentes, a saber: os *delinquentes*, isto é, aqueles que haviam cometido algum ato infracional e os *abandonados*, ou seja, aqueles que eventualmente se encontravam sem moradia fixa (perambulando pelas ruas) ou cujos responsáveis legais tivessem condutas descritas como contrárias à moral ou aos bons costumes. Este código delegava ao estado a responsabilidade pela execução do atendimento de crianças e adolescentes, caracterizando-se por uma intervenção ativa desta instância no atendimento da população carente e evidenciando noções de controle social e vigilância.

O Código de Menores de 1979 postulava a noção de criança como *sujeito de necessidades* e apresentava o pressuposto de que o “menor” com conduta anti-social era um ser “doente” que necessitava de “tratamento”. Desta forma, ações corretivas como a implantação da FUNABEM – Fundação Nacional do Bem Estar do Menor, fundamentou-se em métodos terapêuticos e pedagógicos desenvolvidos com a finalidade de possibilitar a “reeducação” e a “reintegração” do “menor” à sociedade.

Durante as décadas de 1960 e 70, foram elaborados diferentes projetos de alteração do Código de Menores, sendo que estes se dividiam em duas posições no que se refere à *Declaração Universal dos Direitos da Criança*, aprovada Pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1959, sendo uma favorável à inclusão de seus princípios na legislação brasileira e, outra contrária a esta inclusão. Uma evolução significativa neste quadro inicia-se na década de 80, quando discussões sobre a temática da infância e juventude começaram a influenciar diretamente as normativas internacionais. Em 1985, com a edição das *Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude*, as chamadas *Regras de Beijing-Pequim*, são estabelecidas exigências procedimentais, com o objetivo de diminuir a arbitrariedade na aplicação de medidas aos infratores juvenis. O documento normativo de maior relevância, nesse

âmbito, é a *Convenção sobre Direitos da Criança* de 1989, que incorpora a *Doutrina da Proteção Integral*. No Brasil, nos anos 90, visualizamos algumas conquistas sociais, gestadas a partir da Constituição Federal de 1988 e consolidadas pela promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990.

### Da condição de “não-ser” da criança à noção de “sujeito de direitos”

O *Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)*, Lei Federal 8.069 de 13 de Julho de 1990, aparece neste contexto com o objetivo de “derrubar” a *Doutrina da Situação Irregular*, evocada nos antigos Códigos de Menores de 1927 e 1979 e trazer à tona a *Doutrina da Proteção Integral*, onde a criança e o adolescente são concebidos como *pessoas em situação peculiar de desenvolvimento, sujeitos de direitos e destinatários de prioridade absoluta*. O ECA reitera as postulações da Constituição Federal no que tange a questão da proteção integral às crianças e adolescentes.

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos fundamentais referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (ECA, artigo 4º, 1990; idem à Constituição Federal, Artigo 227, 1988)

A noção de *sujeito de direitos em condição peculiar de desenvolvimento, dignos de prioridade absoluta*, pressupõe uma série de relações interativas entre o ser biológico, o mundo físico, o outro social, as instituições e a cultura. Cabe mencionar que o emprego da palavra ‘direito’, e não mais ‘necessidades’, implica um novo olhar para a criança e o adolescente. Estes deixam de ser vistos como portadores de necessidades, de carências, de vulnerabilidades, para serem reconhecidos como sujeitos de direitos exigíveis com base nas leis. Neste sentido, MÜLLER (2001) apresenta a noção de criança e adolescente como objeto ou em condição de “não-ser”:

De uma forma didática os autores nos orientam a compreender o caminho percorrido desde a condição de não-ser da criança, no contexto da colonização que massacrou as civilizações que não fossem cristãs, adultas e ocidentais, até o atual momento, dito de transição paradigmática, em que as crianças e adolescentes ganham status de sujeitos de direitos constituindo-se enquanto cidadãos. (MÜLLER, 2001, p. 2)

Neste ínterim, os mecanismos de controle social ganham força e visibilidade na efetivação da política de atenção à infância e adolescência no Brasil. Por *Controle Social* entende-se a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados.

Um importante instrumento de gestão das políticas públicas para estes sujeitos é O *Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente*, órgão criado por determinação do *Estatuto da Criança e do Adolescente* (Artigo 88 da Lei nº 8.069/90), devendo, obrigatoriamente, fazer parte do Poder Executivo. O Conselho propõe novas relações entre governo e sociedade civil organizada, bem como a co-responsabilidade na construção de políticas públicas adequadas às reais necessidades de cada município em particular.

Os conselhos existem nas instâncias municipal, estadual e nacional – CONANDA (Conselho Nacional da Criança e do Adolescente), CONDECA (Conselho Estadual da Criança e do Adolescente) e CMDCA (Conselho Municipal da Criança e do Adolescente) e sua implantação e funcionamento representa uma normativa no sistema de garantia de direito, além de constituir-se como um espaço para participação do cidadão na definição das ações de atendimento às crianças e adolescentes. As principais atribuições deste órgão são: atuar na esfera decisória do Poder Executivo com caráter deliberativo: tomar decisões (deliberar) para disciplinar e garantir a execução da política de atendimento às crianças e adolescentes e participar ativamente da construção de uma Política Municipal de Proteção Integral (promoção e defesa de direitos) para Crianças e Adolescentes, com atenção prioritária para a criação e manutenção de um *Sistema Municipal de Atendimento* que articule e integre todos os recursos municipais.

Outro órgão de defesa dos direitos das crianças e adolescentes é o *Conselho Tutelar*, órgão permanente, autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes de acordo com o ECA, a partir da aplicação das Medidas Específicas de Proteção (Artigo 131 e seguintes do Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990, p. 84). De acordo com as postulações do ECA:

Em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução. (Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 132)

No que tange as atribuições do Conselho Tutelar, este tem a autonomia para aplicar as Medidas Específicas de Proteção (Artigo 101, I a VII do ECA), bem como Medidas Pertinentes aos Pais e Responsáveis (Artigo 129 do ECA), dentre outras competências.

A constituição das políticas públicas de atenção às crianças e adolescentes, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente baseia-se na premissa de que estes são seres em desenvolvimento, sujeitos de direitos.

A condição peculiar de pessoa em desenvolvimento denota que estes, não têm ainda, a capacidade de garantir e lutar, sozinhos, pelos seus direitos. Por essa razão, necessitam de proteção especial e de garantias legais, além de dispositivos para normatizar ações e práticas de atendimento.

Para complementar essa caracterização, uma política pública também facilita amplos consensos sociais e promove o desenvolvimento do sistema institucional, tornando possível o controle cidadão e a responsabilidade pública dos governos de plantão. As políticas públicas são também instrumentos de governamentalidade democráticas para as sociedades, tanto em sua acepção mais limitada, referida às interações entre o Estado e o resto da sociedade, como no seu sentido mais amplo de levar à convivência cidadã. (FREITAS, 2003, p. 16)

## A pesquisa

Esta pesquisa refere-se a um estudo sobre a questão das políticas públicas na área da infância e juventude, referenciado no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e no Conselho Tutelar do município de Assis/SP. O objetivo principal foi a análise destes órgãos enquanto mecanismos de controle social, gestão, implantação e fiscalização de políticas públicas. Nossas incursões juntos aos Conselhos de Assis objetivam compreender a dinâmica de funcionamento destas instituições *per se*. Tomando como base o que pesquisamos aqui, pudemos fazer algumas generalizações sobre todos os Conselhos.

Trabalhamos com o método qualitativo, buscando analisar a questão das políticas públicas no município de Assis/SP, a partir da atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar. Para isso, partimos da análise de documentos e das atas de reuniões, do período de sua criação – 1992, até o ano de 2008, considerando esta evolução histórico-social. Além disso, coletamos informações, por meio de entrevistas com os conselheiros que compõem a gestão atual dos órgãos, além de alguns membros já desligados da função.

Como Instrumento de Análise dos Dados, utilizamos a metodologia de Análise de Conteúdo, baseada na perspectiva de Laurence Bardin (1977) a partir da identificação de categorias e sub-categorias, de acordo com os conteúdos coletados.

Bardin (1979) assinala quanto ao conteúdo a ser interpretado:

Mensagens obscuras que exigem uma interpretação, mensagens com um duplo sentido cuja significação profunda só pode surgir depois de uma observação

cuidadosa ou de uma intuição carismática. Por detrás do discurso aparente, geralmente simbólico e polissêmico, esconde-se um sentido que convém desvendar. (BARDIN, 1979, p. 113).

A coleta de dados foi produto da combinação de vários procedimentos, a saber: *observação* (das reuniões do Conselho), *análise de fontes documentais* (atas de demais documentos do órgão) e *entrevistas* (com os Presidentes dos Conselhos de Direitos e Tutelar, atuais e alguns de gestões anteriores). Os sujeitos escolhidos foram os presidentes que compõem a gestão atual dos órgãos e membros de mandatos anteriores, a fim de estabelecermos similaridades e dissonâncias presentes nos períodos de atuação.

## Resultados e discussões

Os resultados da coleta de dados e uma discussão fomentada a partir de um breve diagnóstico das políticas públicas de atendimento à criança e adolescente no município. Norteamos a discussão por meio de alguns resultados de nossas observações centradas na dinâmica de funcionamento dos Conselhos e pela análise de fontes documentais como legislação e demais documentos. Além disso, referenciados pela análise de conteúdo proposta por Bardin (1979), trabalhamos com as entrevistas realizadas com os conselheiros em forma de categorias específicas, reagrupadas em subcategorias, de acordo com a temática e significância. Trabalhamos com entrevistas semi-dirigidas, com questões semi-abertas que, teoricamente, possibilitavam o aprofundamento dos temas pelos entrevistados, permitindo formular hipóteses durante a entrevista, verificando-as e retificando-as no momento em que ocorrem, em função da observação (BLEGER, 1998). O tema principal de questionamento foi o Estatuto da Criança e do Adolescente, a atuação dos Conselhos de Direitos e Tutelares, bem como a gestão das políticas públicas no município.

A partir das entrevistas realizadas com os Presidentes dos Conselhos, com mandatos vigentes à época da coleta, bem como com ex-presidentes, trabalhamos com a Análise de Conteúdo (BARDIN, 1979), objetivando inferir o que estava subjacente ao discurso dos sujeitos. Para tanto, efetuamos uma pré-análise dos conteúdos que nos permitiu agrupar os dados coletados nas entrevistas em torno de eixos temáticos e categorias, conforme segue: Estatuto da criança e do adolescente (Implantação, Divulgação, Mobilização social); Conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente (Atuação, Capacitação, Comprometimento com a área); Conselho Tutelar (Atuação, Capacitação, Processo de Escolha); Integração entre conselho de direitos e conselho tutelar; Atuação do conselheiro (Experiência, Contribuição para a área da infância e adolescência); Políticas públicas municipais (Avanços e conquistas, Projetos e programas, Carências do município, Atendimento a famílias, Rede de atendimento).

A partir da análise dos resultados e das discussões sobre a questão das políticas públicas na área da infância e juventude e, das práticas engendradas pelos Conselhos de Direitos e Tutelares, delineamos algumas considerações – referenciadas no que constatamos no município estudado – e que nos permitem inferir que também ocorra, em maior ou menor grau, em outras localidades, e até mesmo, em grande parte do país.

A fala de um dos conselheiros define que, algumas instâncias, utilizam-se do Conselho Tutelar como mecanismo de controle social, mesmo a lei determinando que a função seja de caráter “não-jurisdicional” (art. 131 do ECA):

*“(...) Além disso o Conselho Tutelar hoje, é um apêndice da justiça, tanto da Promotoria de Justiça quanto da Vara da Infância e Juventude. Então, o Conselho Tutelar atende hoje, desde fiscalização de lan houses, bares e restaurantes, bebidas alcoólicas, até denúncias de prostituição infantil e abuso sexual (...)” CT1*

O controle social é imanente nestes espaços. Podemos referenciar a concepção definida por Foucault (1996) de instituições criadas como forma de extensão do poder judiciário, constituindo-se como pequenos tribunais, julgando, punindo e/ou recompensando comportamentos adequados ou não às normas. Os Conselheiros parecem “ocupar” este lugar de pseudo-poder, respondendo muitas vezes a esta demanda, agindo, em certos casos, de forma policialesca e acusatória:

O Conselho Tutelar opera mais próximo à norma do que à lei, pois age como dispositivo de prevenção de conflitos com a lei ou de modo corretivo aos pequenos desvios diante das normas prescritas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. (LEMOS, 2003, p. 116)

No município estudado, assemelhando-se à realidade nacional, ainda encontramos resquícios de ações perpassadas por uma concepção assistencialista-repressiva do atendimento a crianças e adolescentes. Esta forma de atuação fica evidenciada até mesmo pelo uso do termo “menor”, bem como por algumas práticas sensivelmente norteadas pela doutrina da situação irregular, onde estes eram sujeitos de necessidades, objetos de intervenção do estado e, não concebidos como sujeitos de direitos, como preconiza o ECA.

Por outro lado, as instituições específicas parecem ser culpabilizadas pelas mazelas sociais. As famílias, muitas vezes adjetivadas como “desestruturadas”, figuram como o maior objeto de intervenção do Conselho que exerce uma vigilância contínua do seu cotidiano, dos desvios de comportamento, de seu funcionamento. No entanto, deixam de aferir responsabilidades à sociedade e ao Estado, possivelmente os maiores

violadores dos direitos expressos no ECA e instituições diretamente implicadas no processo de formação dos sujeitos – criança e adolescente.

Destarte, mesmo o Estatuto propondo novas formas de gestão das políticas direcionadas à infância e juventude, seu processo de efetivação ainda tem um longo caminho a percorrer. A promulgação do ECA, por si só, já garantiria sua função legal. No entanto, a função social desta normativa depende de uma ação integrada dos diferentes atores envolvidos neste processo de garantia de direitos: operadores do direito, governantes, sociedade, família e instituições.

## Considerações finais

A implantação do ECA, apresenta-se de forma sensível, orienta-se pela divulgação de seus conteúdos e pressupõe um intenso processo de mobilização social. O percurso histórico da estruturação do Conselho de Direitos e Tutelares, definidos pelo ECA, evidencia que gradativamente estes mecanismos vêm definindo suas atribuições e imprimindo um lugar de referência na sociedade. Todavia, as dificuldades enfrentadas pelos conselhos são atravessadas por forças institucionais e políticas, como o descompromisso do poder público com as questões sociais como entrave, a questão orçamentária como agravante e a gestão das políticas públicas como dilema central.

Os conselheiros apontam alguns avanços e conquistas do município, mas ainda diagnosticam a falta de projetos e programas de atendimento específico a crianças e adolescentes. Apontam também as carências do município na área social, cronificada pela ausência de um atendimento integral direcionado a famílias, além da fluidez da rede de atendimento.

Quanto à gestão das políticas públicas, verificamos que o município possui muitas entidades, além de alguns projetos e programas. No entanto, falta investimento nos profissionais que atuam na área de atendimento a crianças e adolescentes, bem como um direcionamento no que tange as questões da cooperação e comunicação entre as diversas instâncias. Estas instituições, mesmo com muitos problemas de gestão, funcionamento, e estrutura, muitas vezes, configuram-se como os únicos espaços de escuta para esta população.

Ainda existem questões de ordem estrutural que reproduzem processos de desigualdade social e exercem impactos perversos nas condições de vida de milhões de crianças e adolescentes no Brasil. O caminho a ser percorrido para que estes, verdadeiramente, saiam da “condição de não-ser” e tornem-se cidadãos de direitos, precede uma mudança de paradigmas e dos modos de pensar esse sujeito.

Estes, mesmo tendo legitimado o *status* de ‘sujeito’, ainda, em alguns locais, momentos e situações, são tratados como ‘objeto’. Em tal contexto, o acompanhamento da atuação dos mecanismos de controle social se faz necessário em contrapartida a

um processo de fortalecimento da sociedade civil organizada, comprometida com a defesa de direitos e de fortalecimento dos espaços de participação cidadã. Contudo, o avanço na aplicabilidade e no cumprimento do ECA e outros dispositivos legais, garantir-se-á por meio de políticas públicas articuladas, mantenedoras de condições objetivas para que os direitos das crianças e adolescentes sejam verdadeiramente efetivados. O fortalecimento dos Conselhos de Direitos, bem como sua aproximação, integração e articulação com o Conselho Tutelar, apresentam-se como alternativas reguladoras e impulsionam este processo de construção da cidadania.

No caso específico dos Conselhos pesquisados, estes enfrentam dificuldades em sua atuação devido a fatores relacionados à falta de políticas públicas evidenciada pela ausência de um trabalho direcionado às famílias, projetos e programas insuficientes, deficiência na rede de atendimento reforçada pela insipiente integração das instituições que atendem esta demanda. Tais desafios são recorrentes em grande parte dos municípios brasileiros, como apontam outras pesquisas na área de atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

## Referências

- ADORNO, S.; CASTRO, M. A. *A arte de administrar a pobreza: a assistência social institucionalizada em São Paulo*. FOUCALT VIVO. Campinas: Papirus, 1987.
- ARIÈS, P. *A história social da criança e da família*. Rio de Janeiro: LTC, 1981.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1979.
- BLEGER, J. *Temas em psicologia: a entrevista e grupo*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- BRASIL. *Lei 8.069, de 13 de julho de 1990*. Estatuto da Criança e Adolescente. Brasília, DF, 1990.
- CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, Brasil.
- CORAZZA, S.M. *História da infância sem fim*. Ijuí: Unijuí, 2000.
- COSTA, J. F. *Ordem médica e norma familiar*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- CRUZ, L.; HILLESHEIM, B.; GUARESCHI, N. Infância e políticas públicas: um olhar sobre as práticas psi. *Psicologia & Sociedade*, Florianópolis, v. 17, n. 3, p. 42-49, set./dez. 2005.
- FISCHER, R. M. (Coord.). *Pesquisa conhecendo a realidade dos conselhos, CEATS / FIA – Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração, USP/SP*. São Paulo: Editora, 2007
- FOUCAULT, M. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau, 1996.
- FREITAS, Maria Virginia de. ; PAPA, Fernanda de Carvalho (Org.). *Políticas públicas: juventude em pauta*. São Paulo: Cortez: Ação Educativa Acessoria, Pesquisa e Informação: Fundação Friedrich Ebert, 2003.

- FROTA, M.G.C. *A cidadania da infância e da adolescência: da situação irregular à proteção integral*. in A. Carvalho, F. Salles, M. Guimarães & W. Ude (Orgs.), *Políticas públicas* (pp.59-86). Belo Horizonte: Editora UFMG. (2003).
- FUNDAÇÃO ABRINQ. *Guia tutelar*. [Belo Horizonte]: Instituto Telemig Celular de Minas Gerais, 2004
- LEMOS, F. C. S. *Práticas de conselheiros tutelares frente à violência doméstica: proteção e controle*. 2003. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2003.
- MARCILIO M. *História social da criança abandonada no Brasil*. São Paulo: HUCITEC, 1998.
- MÜLLER, Veronica Regina e MORELLI, Ailton José. *Crianças e adolescentes: a arte de sobreviver*. Maringá: Eduem, 2001.
- OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO. *Acompanhamento e análise das políticas públicas: uma aproximação ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de São Paulo*. São Paulo: Instituto Pólis, PUC-SP, 2002.