

2.

Conselho Tutelar

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal nº8069, que passou a vigorar a partir de 13 de julho de 1990, instituiu os Conselhos Tutelares com o propósito de caminhar na perspectiva da proteção integral às crianças e adolescentes e facilitar o acesso a recursos indispensáveis ao seu desenvolvimento infanto-juvenil em condições de liberdade e dignidade.

Para caracterizar a atuação do Serviço Social no Conselho Tutelar, é necessário também compreender esse espaço institucional. De acordo com este Estatuto, o Conselho Tutelar é “um órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei” (art. 131-ECA), nos casos de ameaça ou violação dos direitos infanto-juvenis (artigos 98, 101, 105 e 129). Nos artigos 101 e 136 do ECA, a verificação da ameaça ou violação e a aplicação das medidas protetivas cabíveis para a restituição do direito são realizadas pela autoridade competente, que são os conselheiros tutelares, cujo exercício efetivo da função é considerado serviço público relevante (artigo 135). 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.

Em relação ao Município do Rio de Janeiro, a já mencionada Lei nº 3282 (2001) estabelece que a Secretaria Municipal de Assistência Social fornecerá o apoio técnico interdisciplinar para o regular exercício das funções desses Conselhos, através de prestação de assessoria. Esta assessoria objetiva conhecer a situação atual das crianças/ adolescentes, em seu contexto familiar e sócio-econômico a fim de subsidiar as medidas a serem aplicadas pelo conselheiro no atendimento aos casos. Além disso, a assessoria técnica deve realizar levantamentos e análises de dados, que possam contribuir para conhecimento e reflexão da realidade social da área de abrangência do Conselho Tutelar, visando promover o resgate da cidadania da população alvo atendida.

Em face da Lei municipal, como já foi visto, os Conselhos Tutelares do Município do Rio de Janeiro têm a presença de equipes técnicas interdisciplinares, compostas por assistentes sociais e psicólogos concursados, que realizam o trabalho de assessoria aos conselheiros tutelares, em matéria de Serviço Social e Psicologia.

Analisando a teoria referente ao Serviço Social da autora Marilda Iamamoto (1998), observamos que a inserção dessa profissão nos Conselhos Tutelares é fruto de uma das características da profissão denominada de “produto histórico”, pois seu significado é resultante das relações entre classes e destas com o Estado no enfrentamento da questão social. Ressaltando que historicamente o Serviço Social sempre atuou na área da infância e juventude, não sendo um campo de trabalho recente. O desafio atual para a assessoria dos assistentes sociais se mostra diante das conquistas constitucionais de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) em um contexto de novas configurações da questão social de tal forma que o profissional trabalhe nas mediações entre a família- sociedade – poder público. Nesse sentido, é relevante que os assistentes sociais dos Conselhos Tutelares reflitam sobre os desafios do espaço institucional em que estão inseridos. Além disso, é interessante que a sociedade compreenda que esses órgãos são conquistas históricas através da luta dos movimentos sociais conforme veremos a seguir.

2.1.

Breve histórico da legislação infanto-juvenil no Brasil: do Código de Menores de 1927 ao Estatuto da Criança e do Adolescente

O início do século XX se caracterizou pela busca da modernização através do processo de expansão do mercado, início da industrialização e urbanização. A emergência de um operariado industrial atraiu, para os centros urbanos, parcelas consideráveis da população em busca de melhores empregos e condições de vida.

A introdução das idéias higienistas de saneamento básico e dos hábitos influenciaram as políticas voltadas para assistência à infância. As teorias científicas da época indicavam que comportamentos diferentes dos aceitáveis moralmente eram resultados da influência do meio social e de características hereditárias, por isso se fazia necessário a “proteção” das crianças. A criminalidade aumentava e a simples repressão do Código Penal de 1890 precisava ser revista. Nesse contexto, juristas, filantropos, médicos entre outros lutavam para que as questões referentes ao “menor” se tornassem objetos específicos de uma normatização. Nesse sentido, em 1927, foi criado o Código de Menores, conhecido como Código Mello Matos.

FINAL DO SÉCULO XIX E INÍCIO DO SÉCULO XX: AS CRIANÇAS DESAMPARADAS E A DELINQUÊNCIA JUVENIL EM QUESTÃO

As crianças desamparadas, no final do século XIX, eram a preocupação de vários filantropos, médicos, juristas, e se fundamentava no alto índice de mortalidade infantil, na falência da Roda dos Expostos e na presença de infantes nas ruas. Nesse sentido, Pereira (1994) sinaliza o quadro das principais cidades brasileiras ao final do século XIX:

... da noite para o dia (surgia), uma perigosa malta de pessoas marginalizadas que ameaçavam a ordem vigente, seja como massa ativa nos constantes motins urbanos, seja no exemplo negativo de um extrato que não vivia do trabalho ‘honesto’. No interior dessa malta, destacava-se, pela primeira vez, o grupo de crianças e adolescentes. No período anterior, eram pouco visíveis, pois as crianças tinham como destino as Casas dos Expostos e os adolescentes trabalhavam como escravos (Pereira, 1994).

A criança precisava ser protegida em instituições educativas que a prevenisse de se tornar delinquente, pois a infância representava o futuro da nação, como expõe Moncorvo Filho (1926), tendo como referência o discurso de Lopes Trovão no Senado Federal em 1896:

Temos uma pátria a reconstruir, uma nação a firmar, um povo a fazer... e para empreender essa tarefa, que elemento mais dúctil e moldável a trabalhar do que a infância?!...(Moncorvo Filho, 1926).

A falta de proteção ao “menor” se apresentava no aumento da taxa de mortalidade infantil devido às precárias condições de higiene, à pobreza, à falta de informação das famílias e ao aumento da população em consequência da imigração estrangeira e da migração de pessoas oriundas de outros estados do país para a capital. Houve um aumento da população correspondente a 279% no período de 1872 a 1899 e se elevou o índice de crianças que morriam ao nascer de 7,7% entre os anos de 1895 e 1899 (Pinto et al., 2001). A Roda dos Expostos¹ era considerada responsável pelos elevados índices de mortalidade infantil, devido à amamentação por amas de leite, residentes, muitas vezes, em lugares insalubres que contribuíam para disseminação de doenças e pela ausência de afeto que culminava em maus tratos. Já em época anterior, em um estudo sobre A Santa Casa da Misericórdia da Bahia, no período de 1550 a 1755, Russel-Wood (1981) apontou que naquele tempo a alta taxa de mortalidade de crianças se devia à negligência das amas, aos maus tratos e à desnutrição.

De outro lado, a delinquência juvenil era tratada com repressão, não havendo preocupação com a intervenção educativa como forma de prevenção. O Código Penal de 1890 delegava à polícia a função de conter a criminalidade e, além disso, de controlar e coibir a desordem e a vadiagem. A criança estava inserida nesse mesmo contexto e era percebida como um problema social. Muitos menores encontravam-se sem amparo familiar, o que os impelia a condutas impróprias: a mendicância, a vadiagem, a prostituição, a delinquência e ao crime (Moura, 1999). Pelas disposições desse Código, a partir de nove anos a criança estava sujeita ao processo criminal e era tratada como adulto, sendo que entre 9 e 14

¹ A roda dos expostos consistia num mecanismo utilizado para abandonar (*expor* na linguagem da época) recém-nascidos que ficavam ao cuidado de instituições de caridade. O mecanismo, em forma de tambor, giratório, embutido numa parede, era construído de tal forma que aquele que expunha a criança não era visto por aquele que a recebia. Definição disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Roda_\(caridade\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Roda_(caridade)), acessado em 15 de fevereiro de 2010.

anos, o “menor” que tivesse cometido algum delito “*sem discernimento*” não seria responsabilizado criminalmente.

Para resolver o problema da infância abandonada e da delinquência juvenil, Franco Vaz (1905) indica a educação e a assistência como forma de prevenção:

Ninguém duvida mais, em parte alguma, de que está na educação e no interesse vivo e vigilante pela infância toda a força de qualquer nação, de qualquer povo, o elemento principal do seu triunfo, a condição segura, insophismavel e formal do seu ressurgimento (Franco Vaz, 1905).

Diante desse contexto, os juristas, os médicos e filantropos foram responsáveis pela luta de novas formas de assistência à infância passando a exigir do Estado, ações que viessem a moralizar os hábitos da população. Assim, em 1927, como já dito, foi criado, então, o Código de Menores, elaborado pelo Juiz José Cândido de Albuquerque Mello Mattos.

CÓDIGO DE MENORES DE 1927 E SEUS VALORES

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, usando da autorização constante do artigo 1 do Decreto nº5.038 de 1 de Dezembro de 1926, resolve consolidar as leis de assistência e protecção a menores, as quaes ficam constituído o Código de Menores, no teor seguinte.
Decreto nº17.943 A, de 12 de outubro de 1927 –
Consolidação das Leis da Assistência e Protecção a Menores .

O decreto supracitado foi instituído nos termos da autorização legislativa pelo Presidente da República, Sr. Washington Luiz Pereira de Souza, referendado pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores Sr. Vianna do Castello e consolidado pelo Juiz Mello Matos.

Mello Matos se refere ao Código de Menores como “*nova obra nacional de assistência e protecção aos menores de 18 annos abandonados, viciosos ou delinquentes*” (Prefácio do livro As Leis de Menores no Brasil, do autor Lemos

Brito, publicado em 1929). Esse Código foi baseado na nova legislação da Europa e da América e teve a contribuição de juristas, pedagogos, parlamentares e higienistas brasileiros.

Após a promulgação do Código, houve discussões sobre sua inconstitucionalidade. Um dos principais argumentos dos adversários contra aplicação do Código é do mesmo resultar de uma delegação de poderes do Congresso ao Executivo e conter disposições novas que alteram os Códigos Civil e Penal da República. O Sr. Ministro Pedro Santos, apesar de não ter negado a constitucionalidade do Código, afirmou que “*não sendo oriundo do Legislativo o Código de Menores não é lei. Não é também consolidação porque o executivo não é consolidador*” (Britto, 1929). Já o Supremo Tribunal Federal, intérprete da Constituição, se manifestou pela constitucionalidade do Código, assim como, o Sr. Ministro Heitor de Souza (idem, 1929).

Segundo Aldrovando Correa que publicou o livro *Os Commentarios ao Código de Menores*, em 1928, o Código de Menores tem por objetivo resolver o problema complexo “*da assistência e protecção aos menores*”. Esse autor destaca o capítulo 11 do Código que “*das creanças das primeiras idades – inicia as disposições referentes á creança de menos de dous anos e, até a idade de 18 annos cerca o menor das mais justas garantias*”. Sob o olhar de Correa (1928), o Código de Menores é uma grande conquista social:

Toda obra humana tem suas falhas, é sabido, todavia, o nosso povo hoje possui essa grande conquista social que é o Código de Menores, magnifica prova de protecção á pessoa physica na primeira phase da existência (Correa, 1928:74).

Outro admirador do Código, Britto (1928), expõe que:

O Código de Menores é excepcional. Pondo um remate as velhas aspirações humanitárias, concatenando e aperfeiçoando leis e regulamentos esparsos, defendendo a infância de modo enérgico e sem excusados atropelos á vida domestica, elle nos colloca em pé de igualdade com paizes mais avançados no assumpto (Britto, 1928:14).

Considerando o contexto histórico, o Código avançou no que se refere à proteção e a assistência do “menor”. Britto (1928) conceitua a assistência pública como a intervenção do Estado em benefício “*da parte da comunhão social carecedora*” de socorro ou amparo. Quando se trata dos menores, a assistência se refere à saúde, à vida e à educação, sendo que as instituições particulares a exercem por filantropia e os governos pela solidariedade e “*garantia da própria comunhão*”. Britto (1928) indica que a assistência pública é uma necessidade, mas os excessos dessa assistência podem ser perniciosos. Esse autor se baseia na obra *O papel moral da beneficência*, do pensador inglês Herbert Spencer, para afirmar que a filantropia deve ser medida criteriosa, a fim evitar que a ilusão de benefícios imediatos propicie prejuízos à sociedade. No que tange a distinção entre assistência e proteção, a assistência expressa à proteção militante, da execução de serviços organizados ou prestados e a proteção refere-se ao conjunto de leis e de medidas destinadas “*a amparar e resguardar os menores de possíveis desvios ou sofrimentos físicos ou morais*” (Britto, 1928:18).

O Ministro do Tribunal de Alçada, Sr. Aldo de Assis Dias, em seu livro *O Menor em face da justiça* (1968), expressa a preocupação da assistência ao “menor” propiciada pelo Estado e publica uma carta que escreveu para o Juiz Mello Mattos expondo que a ação oficial do Estado é insuficiente para atender as necessidades assistenciais à infância e adolescência abandonada ou delinqüente, sendo a ação privada indispensável para suprir as deficiências do Estado. Além disso, o Ministro indica que a situação financeira do Estado não permite a concessão de grandes verbas para esse fim e deve limitar-se à fundação e manutenção das obras de assistência mais importantes sendo, as demais, responsabilidade da iniciativa privada. Observa-se que já naquela época, havia a discussão sobre de quem era a responsabilidade da proteção, se seria do setor público ou privado.

Além da questão da assistência ao menor, o Código tratava sobre a imputabilidade penal. O artigo 86 vetava a prisão comum para o menor e a

responsabilidade criminal era para os maiores de quatorze anos que mereciam um "processo especial" (art. 69). O “menor delinquente” com idade inferior a quatorze anos não podia ser "submetido a processo penal de espécie alguma" (art. 68).

Outro fator relevante era a extinção do sistema de “Roda dos Expostos” pelo Código de Menores que determinava: “*A admissão dos expostos á assistência se fará por consignação directa, excluido o systema das rodas*” (art.15). Dessa forma, o Código estabelecia a proteção legal dos menores abandonados que passaram à tutela do Estado (Faleiros, 1995).

No que tange ao trabalho infantil, o Código Mello Mattos proibia o trabalho aos menores de doze anos (art. 101) e aos que tivessem menos de quatorze sem terem concluído o primário. Essa proibição propiciou a resistência por parte dos industriais que utilizavam a força do trabalho do “menor” e consideravam que o trabalho era uma forma de proteção a marginalidade, persistindo assim na exploração dos “menores”. No dia 29 de dezembro de 1928, o juiz Mello Mattos concedeu um prazo de três meses para que os estabelecimentos fabris se adaptassem à nova legislação. Os empresários tentaram prorrogar esse prazo e logo o assunto passou a ser publicado nos principais jornais da cidade, mas Mello Mattos considerou que as justificativas eram absurdas ao “*sacrificar a saúde e o direito dos operários menores para proporcionar maiores lucros pecuniários aos seus patrões, e permitir aos pais tirarem dos filhos rendimentos, como se estes fossem propriedade sui generis, que aqueles tivessem o direito de explorar até a custa dos seus perecimentos*” (Lima, 2005). Assim o Juiz Mello Mattos manteve sua decisão e ordenou uma rigorosa fiscalização nas fábricas, com imposição de multas àquelas que contrariassem a Lei. Em 1943, o capítulo do Código de Menores que se refere ao trabalho é incorporado à Consolidação das Leis do Trabalho.

Além da polêmica relacionada ao trabalho dos “menores”, o Código também intervia na educação propiciada pelos pais e indicava a possibilidade de destituição do pátrio poder em casos de crueldade, negligência, abuso de poder e exploração (art. 31). Conforme relata Furlotti (1999):

O Código de Menores de 1927, que causou tanto protesto dos industriais por suas medidas de regulamentação do trabalho infantil, procurava estabelecer medidas para garantir o bem-estar físico e moral das crianças. Crueldade, negligência, abuso de poder, exploração pela primeira vez constavam como motivos plenamente justificáveis para o Estado destituir alguém do pátrio poder (Furlotti, 1999).

Outra questão que se mostrava polêmica no Código era a proibição do ingresso indiscriminado de menores de 18 anos às apresentações de teatro de revista, propiciando reflexos no contexto sócio familiar em que os pais consideravam uma *intromissão exagerada ao exercício do pátrio poder* (Siqueira, 1993). Ao ser provocado por essa questão, o Colendo Superior Tribunal Federal se mostrou favorável à validade do decreto. É importante ressaltar que naquela época, a sociedade patriarcal estava em evidência, sendo o pai, o responsável pelas decisões com relação a sua família, sem a intervenção do Estado. A partir de 1928, a polêmica se estendeu aos cinemas. O entendimento da época era que o Código de Menores se referia apenas as crianças abandonadas e delinquentes, enquanto que os filhos de família eram regidos pelo Código Civil. Tendo como referência esse entendimento, o advogado Prado Kelly impetrou habeas corpus em favor de pais que queriam frequentar teatros e cinemas das cidades com seus filhos. Os debates eram constantes na imprensa e nos mais variados segmentos da sociedade. Alguns defendiam o Juiz Mello Mattos e outros o criticavam. Em um caso idêntico, julgado no dia 11 de junho de 1928, pelo Tribunal da Relação de Minas Gerais, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do Código a todos os menores independentemente de sua condição familiar².

² Informações obtidas no arquivo do Museu do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

Após a implantação do Código de Menores, iniciou-se uma fase com maior interferência estatal no tratamento aos menores abandonados e delinquentes, segundo o artigo 54: “*Os menores confiados a particulares, a institutos ou associações, ficam sob a vigilância do Estado, representado pela autoridade competente*”. Entre 1940 e 1943, durante o governo de Getúlio Vargas, com a perspectiva da proteção às crianças pobres e suas famílias, foram criados: o Departamento Nacional da Criança (DNCR), o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), a Legião Brasileira de Assistência (LBA), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Social do Comércio (SESC) e a Campanha Nacional de Educandários Gratuitos (CNEG).

No período de 1943 a 1964, o Código de Menores foi utilizado principalmente nos casos de delinquência, foi o período do apogeu dos internatos (Alvim, 1994). Na ditadura militar (1964-1985), através da Constituição de 1964, com a lei 4513-64, criou-se a Política Nacional do Bem Estar do Menor, PNBEM, onde foi instituída a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - FUNABEM que incorporou o patrimônio e as atribuições do extinto Serviço de Assistência ao Menor.

No final da década de 1970, com a Reforma do Código Mello Mattos, há a reavaliação do atendimento aos “menores”, propondo um atendimento ao “menor” considerado em *situação irregular*. Nessa perspectiva, é promulgado o Código de Menores de 1979, que segundo Couto (1998), continuava classificando a questão do abandono ou da delinquência como uma situação de classe social, voltado para crianças pobres.

CRÍTICAS AO CÓDIGO DE MENORES DE 1927: A HISTÓRIA CONTINUA...

Décadas após a promulgação do Código de Menores de 1927, a utilização do termo “menor” traz algumas reflexões. Conforme Cavallieri (1978), a palavra

MENOR contém uma conotação jurídica inegável em que no rol social existem meninos, crianças, garotos e quando se fala em “menor” se refere ao menor abandonado, menor delinqüente, menor vítima, onde um tom pejorativo está popularmente e socialmente ligado a esse termo.

Nessa perspectiva, a literatura brasileira contemporânea, que aborda o tema referente à história da assistência a crianças e adolescentes, traz contribuições para o debate sobre o Código de Menores³. Segundo Couto (1998), no Código Mello Mattos, as crianças pobres passaram a ser denominadas “menores” e eram subdivididas em três categorias⁴: os abandonados, para os que não tinham pais; moralmente abandonados, para os que eram oriundos de famílias que não tinham condições financeiras e ou morais; e delinqüentes, para os que praticavam atos “criminosos” ou contravenções. A infância pobre não tinha acesso à cidadania assegurada por seu berço, para tornar-se um cidadão, era preciso fazer com que a criança ficasse contida no seio de uma família capaz de seguir os parâmetros da moralidade estabelecida. Caso a família se mostrasse “incapaz de educar e vigiar seus filhos poderia ser cassado seu direito à paternidade” (Rizzini, 1997).

Em 1990, após várias discussões e críticas feitas aos Códigos de Menores de 1927 e de 1979, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei Federal nº8069/90 que visa romper com a visão “menorista” e preconiza que o atendimento deve ser voltado para toda criança ou adolescente independente da

³ Mais informações ver: Rizzini (1993), Rizzini (1997), Del Priore (1991), Pillotis e Rizzini (1995), Cunha (2000), Bazílio (1998) entre outros.

⁴ Considerando o artigo 26 do Código de Menores de 1927: “(....) Consideram-se abandonados os menores de 18 anos: I- Que não tenha habitação certa nem meios de subsistência, por serem seus pais falecidos, desaparecidos ou desconhecidos ou por não terem tutor ou pessoa cuja guarda vivam.

II- Que vivem em companhia de pai, mãe, tutor ou pessoas que se entreguem a habitualmente a prática de atos contrários à moral e aos bons costumes.
III- Que se encontrem em estado habitual de vadiagem, mendicância ou libertinagem.
IV- Que freqüentem lugares de jogo ou de moralidade duvidosa ou andem na companhia de gente viciosa ou de má vida. V- Que devido à crueldade, abuso de autoridade, negligência ou exploração dos pais, tutor ou encarregado de sua guarda sejam: a) vítimas de maus tratos-físicos e habituais ou castigos imoderados: b) privados habitualmente dos alimentos ou dos cuidados indispensáveis à saúde. c) excitados habitualmente para gatunice, mendigagem ou libertinagem”.

sua condição financeira, ética e social, caracterizando esses seres humanos como sujeitos de direitos. Mas os direitos infanto-juvenis não passam a ser concretizados apenas pela imposição de uma legislação, existindo a necessidade de o Estado assumir o compromisso de representação dos cidadãos, com as correspondentes atribuições de deliberar políticas públicas integradas e se responsabilizar também pelos meios, principalmente recursos orçamentários, para sua efetivação (Taveira, 2007). Além disso, o Código de Menores estabeleceu seus valores durante décadas no Brasil e para mudar os sistemas culturais se faz necessário também a participação da sociedade, segundo Rizzini (1993):

A ousada tentativa da nova legislação em superar a secular dicotomia entre as concepções de menor e de criança só se fará sentir nas iniciativas dirigidas à infância com a cobrança e fiscalização da sociedade, empenhada em eliminar a prática perversa de impingir a essa criança um tratamento de “menor”. (Rizzini, 1993:98).

Tendo como base o referencial legislativo, resumidamente, Andrade (2000) afirma que o ECA rompe definitivamente com a doutrina da situação irregular, até então admitida pelas Leis nº4513 de 1964, e nº 6697 de 1979 (Código de Menores), que ficaram revogadas. Estabelece, como diretriz básica e única, a doutrina de proteção integral como princípio ordenador das políticas públicas para infância e adolescência. Assim, eram deixados para trás os momentos nos quais o direito de crianças e adolescentes era marcado pela execução de normas e diretrizes repressivas e discriminatórias (1927-1979) e o período que se caracterizou por uma política nacional baseada pela proteção e amparo paternalistas (1979-1989). Durante a década de 1980, a sociedade começou a dar força e a criar movimentos civis organizados que incentivaram a luta a favor dos direitos da criança e do adolescente. Em 1986, diversas ONGs, pessoas ligadas à FUNABEM, UNESCO... se uniram para formar a Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente que fortaleceu o debate e impulsionou a criação de um Estatuto, concretizado em 1990.

Mendes (2006) destaca que a conquista histórica dos direitos das crianças e dos adolescentes na década de 1980 é confluência de um fator externo e outro interno à área infanto-juvenil. O fator externo envolve a conjuntura dessa década, influenciada pela redemocratização do país e pela mobilização da sociedade civil. Esse autor acrescenta que:

Essa mobilização polarizou a discussão na Assembléia Nacional Constituinte (1986-1988) nas suas diferentes comissões, fazendo explicitar o confronto de papéis antagônicos para a sociedade e o Estado brasileiros. Nos segmentos comprometidos com a democracia e a cidadania se inseriram, naquele momento, profissionais competentes em suas áreas, os movimentos sociais de esquerda e os parlamentares progressistas. Ou seja, sem a mobilização desses segmentos, a Constituição Federal de 1988 seria outra e certamente o título da “Ordem Social” diferente (Mendes, 2006:244).

No que se refere ao fator interno, Mendes (2006) destaca dois aspectos. Primeiro, foi a crise do modelo adotado pela FUNABEM, onde denúncias de violência institucional emergiam, e a falta de integração e articulação entre as instâncias de atendimento apontava a dificuldade de administração de uma política centralizada em sua formulação e descentralizada em sua execução. Porém, nesse mesmo contexto, surgiram em seu corpo técnico pessoas com uma visão crítica e propostas de mudanças institucionais. O segundo aspecto refere ao papel das Organizações Não-Governamentais, à época, na luta pelos direitos da criança e do adolescente.

Assim, articulou-se, no bojo do processo de redemocratização da sociedade, um movimento especificamente voltado para a infância e juventude. Suas mobilizações resultaram na incorporação da idéia de cidadania infanto-juvenil na Constituição de 1988; e, finalmente, na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990 (Mendes, 2002 apud Mendes, 2006).

Após sua elaboração, o ECA sofreu uma mudança significativa no seu texto instituída pela lei nº. 10.764, de 12 de novembro de 2003. Pontos como exploração sexual infantil na rede mundial de computadores e a maior proteção da

criança e do adolescente quando abordados pelos meios de comunicação foram incluídos ou modificados a fim de modernizar o Estatuto de acordo com as questões atuais. Um dos pontos importantes incluído no Estatuto foi a caracterização da pedofilia na internet como crime. Na nova redação fica estabelecido que quem "apresentar, produzir, vender, fornecer, divulgar ou publicar, por qualquer meio de comunicação, inclusive rede mundial de computadores ou internet, fotografias ou imagens com pornografia ou cenas de sexo explícito envolvendo criança ou adolescente" terá pena de dois a seis anos de prisão (artigo 241 - ECA).

A reforma também ampliou o parágrafo do artigo 143, que proibia a divulgação, em qualquer veículo de imprensa, de fotografia, referência de nome, apelido, filiação, parentesco e residência de crianças e adolescentes que cometessem ato infracional. Agora, a proteção de identidade e de imagem se estendeu, ficando proibido publicar, além das informações acima, as iniciais do nome e sobrenome de possíveis infratores com menos de 18 anos.

De um modo geral, o Estatuto derrubou as concepções anteriores para adentrar ao momento histórico no qual se funda a concepção da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, isto é, cidadãos passíveis de proteção integral com absoluta prioridade no que se refere à efetivação dos direitos 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. A garantia de prioridade compreende, dentre outras questões, a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas, conforme o artigo 4º da Lei Federal nº 8069 – ECA.

A proteção da criança e do adolescente é um fator importante na legislação, sendo aplicada a todas as crianças e jovens sem discriminação de qualquer tipo. A idéia de punição e afastamento social, que afetava crianças e adolescentes em

situação irregular, foi substituída pela garantia da ampla defesa, limitando as ações do poder judiciário em relação aos menores de 18 anos.

A criança e o adolescente que forem considerados em situação pessoal ou social de risco devem receber assistência sócio-educacional para que possam se desenvolver em sociedade. O órgão responsável por garantir os direitos infanto-juvenis é o Conselho Tutelar e cabe a ele, como conhecedor e defensor do ECA, as decisões sobre a melhor forma de garantir e fiscalizar a situação das crianças e adolescentes que tenham seus direitos violados. Mas será que os Conselhos Tutelares estão atuando na garantia de direitos segundo suas atribuições conforme o Estatuto da Criança e Adolescente?

2.2.

Atribuições do Conselho Tutelar e os equívocos no atendimento

As atribuições do Conselho Tutelar são definidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, mas o desconhecimento dessas atribuições propicia uma realidade diferente do que está disposto na lei, devido a alguns fatores citados pela literatura e presenciados na prática, conforme veremos a seguir, após a exposição das atribuições do Conselho Tutelar que, segundo o art. 136 do ECA, são:

- I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos artigos 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;
- II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;
- III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:
 - a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
 - b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.
- IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;
- V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;
- VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;

- VII - expedir notificações;
- VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;
- IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;
- XI - representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder.

A principal atribuição do Conselho Tutelar é atender as crianças e adolescentes cujos direitos estejam ameaçados ou violados por ação ou omissão do Estado ou da sociedade; por falta, abuso ou omissão dos pais ou responsáveis; ou em razão da própria conduta das crianças e adolescentes (art.98 do ECA), tomando imediatamente as providências cabíveis para a cessação dessa ameaça e a restituição do direito. Para tanto, os Conselhos Tutelares aplicam **medidas de proteção** já previstas em lei e que lhes cabe aplicar, além de outro conjunto de medidas, aplicáveis aos pais ou responsáveis quando estes são os agentes violadores do direito.

Alguns exemplos de medidas de proteção são: a matrícula e a frequência obrigatória à escola, a requisição de tratamento médico ou psicológico, a inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio e o abrigo em entidade. Medidas aplicáveis aos pais vão do encaminhamento a programas de auxílio à família, até a inclusão em programas de orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos e advertência.

As questões judiciais, como as que envolvem guarda, tutela, adoção, ato infracional cometido por adolescentes ou infrações administrativas ou penais contra os direitos das crianças estão fora das atribuições do Conselho Tutelar, cabendo-lhe encaminhá-las Defensoria Pública, ao Ministério Público ou ao Juizado da Infância e da Juventude.

Além disso, cabe ainda ao Conselho Tutelar assessorar o poder executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de

atendimento dos direitos da criança e do adolescente. É interessante ressaltar, nesse ponto, a importância do Conselho Tutelar no mapeamento das violações de direitos e, por conseguinte, da detecção das fortalezas e fragilidades das políticas públicas, programas e entidades de atendimento e das áreas prioritárias para investimento do Estado na formulação de políticas para a garantia de direitos. Com a finalidade de registro sistemático das violações de direitos e de completa orientação sobre rotinas e providências a serem adotadas pelos Conselheiros Tutelares para restituição dos direitos violados, o Conselho deveria ter à sua disposição o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA⁵) e/ou um banco de dados que pudesse contribuir com a quantificação e qualificação dos atendimentos de acordo com a realidade de cada CT. O SIPIA foi desenvolvido pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente e se propõe à construção de indicadores locais, estaduais e nacionais sobre a violação dos direitos das crianças e adolescentes.

Apesar das atribuições do Conselho Tutelar serem definidas no ECA, há inúmeras situações de equívocos nos atendimentos desse órgão. Conforme Souza (2007) é tão grande a falta de conhecimento das atribuições dos Conselhos Tutelares que, em muitas situações, a criança ou o adolescente vítima, ao invés de ser encaminhado aos programas ou serviços adequados (e por isso é necessário que exista uma rede de atendimento) é encaminhado (a) para o Conselho Tutelar. Como se este fosse lhe prestar o devido atendimento especializado naquele momento (cuidados médicos, psicológicos, de segurança, de apoio e etc.) Tal prática em determinados casos pode agravar o trauma já existente na vítima provocando a sua revitimização.

Seda (1995) acrescenta que:

⁵ O SIPIA não é uma realidade na maioria dos municípios brasileiros, pois como afirma Mendes (2006), a maioria esmagadora dos conselhos pesquisados por ele não possuía computadores com acesso a internet, que possibilitassem a instalação do SIPIA.

O Conselho Tutelar não é pronto-socorro. Se alguém está batendo em alguém, há a necessidade de um pronto socorro de segurança pública (e não de um conselheiro que vá de madrugada brigar com o agressor); se alguém já bateu em alguém que está ferido, o que se necessita é de um pronto socorro médico (e não de um conselheiro que vá, solidariamente, chorar o braço quebrado da vítima); se alguém está desvalido (perdido, abandonado, desprotegido), essa pessoa precisa de um pronto socorro social (abrigo). 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. Em muitos casos, o conselheiro se transforma em transportador de pessoas para delegacias, prontos-socorros, abrigos ou para (!) sua própria casa (que, de residência privada, se transforma em abrigo público. É isso que as pessoas realmente querem com o Conselho Tutelar?). Cada município deve organizar as formas (os programas) para socorrer crianças e adolescentes que necessitem de proteção policial, médica e social. E criar um Conselho Tutelar, cuja incumbência é corrigir os desvios desses serviços. Por isso, já dissemos neste relato que quando as comunidades querem muitos conselhos, na verdade o que querem é muitos programas. Depois de organizado todo o sistema e for testada sua capacidade de atendimento, aí sim, se for necessário, se criará outro Conselho Tutelar ou quantos realmente sejam necessários (Seda, 1995:180).

Nesse sentido, a rede de atendimento é de grande importância para o sistema de garantia de direitos infanto-juvenis, sendo necessárias políticas que fortaleçam a rede de atendimento instituída por ações governamentais e não governamentais, conforme o artigos 86 e 87 do ECA. Por meio das políticas públicas distribuem-se ou redistribuem-se os bens e serviços sociais, em resposta às demandas da sociedade. O direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual (Pereira, 2000).

Na Nova República (1988) emerge a redefinição das esferas pública e privada, das relações Estado-sociedade e o eixo analítico da problematização das políticas públicas se desloca na redefinição do papel do Estado e na legitimidade desse papel (Melo, 1998). A política pública compromete o Estado, na garantia de direitos; mas compromete também a sociedade no controle democrático e na defesa da institucionalidade legal e integridade dessa política. Nesse sentido, a implementação de tal política exige e reforça a criação de esfera pública enquanto *lôcus* construído social e historicamente, na interconexão entre Estado e

sociedade, apresentando-se como campo de conflitos e negociações em que se entrecruzam demandas diferenciadas (Pereira, 2008).

O Conselho Tutelar se faz presente nessa interlocução entre sociedade civil e Estado a fim de garantir os direitos infanto-juvenis preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Segundo o art. 136, vale repetir, é atribuição do Conselho Tutelar: “IX – *assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente*”. Assim, este órgão tem um papel importante no controle das políticas voltadas para a área da infância e juventude.

Por outro lado, o Conselho Tutelar é visto como “salvador da pátria” (Souza, 2007), como um “pronto socorro” (Seda, 1995), capaz de solucionar todos os problemas imediatamente. Porém esse órgão possui uma intervenção específica, tem uma natureza operacional e não executiva, ou seja, não executa o atendimento concreto, mas aplica medidas protetivas de natureza administrativa, que se convertem em encaminhamentos para as entidades de atendimento executoras, que podem ser governamentais ou não-governamentais (Cunha, 1996).

As questões abordadas por Souza (2007), Cunha (1996) e por Seda (2005) refletem a realidade no âmbito de muitos Conselhos Tutelares do Brasil. Há vários outros exemplos vivenciados que indicam o não conhecimento das atribuições desse órgão, conforme veremos a seguir.

Observa-se que muitas pessoas procuram o Conselho Tutelar buscando soluções imediatas para questões que não são suas atribuições como guarda, regularização de visitação, violência conjugal. Outra questão se refere ao Conselho sendo utilizado como meio de transporte para adolescentes que estão em situação de rua. Esses adolescentes chegam ao Conselho por demanda própria,

solicitando abrigo porque estão em situação de risco nas ruas, mas dias depois, retornam a esse órgão com a mesma demanda.

Outras vezes, observa-se que as pessoas procuram atendimento no Conselho para resolver questões referentes à saúde, educação, segurança, sem sequer ter comparecido aos órgãos competentes por essas questões. A diretora encaminha crianças que brigam entre si na unidade escolar. Os pais procuram o referido órgão porque não conseguem impor limites aos seus filhos e gostariam de “conselhos” de como educá-los. A Promotoria solicita serviços de visita domiciliar, requisita informação de vários casos – assim os conselheiros atendem a grande demanda que os procuram e tentam também responder aos ofícios da Promotoria e das Varas da Infância.

Uma atribuição importante do Conselho Tutelar, que muitas vezes se torna secundária devido à preocupação com o atendimento da demanda, é a proposição de políticas públicas que visem à garantia de direitos infanto-juvenis. Essa pode ser uma alternativa para tornar mais acessível os serviços públicos à população usuária. Além disso, o Conselho Tutelar está inserido no Sistema de Garantia de Direitos, conforme veremos a seguir.

2.3.

Sistema de Garantia de Direitos e o Conselho Tutelar

O Estatuto da Criança e do Adolescente propõe uma nova gestão dos direitos infanto-juvenis, através da explicitação de um sistema de garantia de direitos que atende ao cumprimento do artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, “através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Nessa perspectiva, a resolução 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA⁶, de 19 de abril de 2006, define o Sistema de Garantia de Direitos através da articulação das instituições governamentais e da sociedade civil:

Art. 1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal. § 1º Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade (CONANDA, 2006).

Segundo a resolução mencionada, os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil que integram esse Sistema, deverão exercer suas funções, em rede, de acordo com os três eixos estratégicos de ação:

- I - defesa dos direitos humanos;
- II - promoção dos direitos humanos; e.
- III - controle da efetivação dos direitos humanos.

DEFESA DE DIREITOS HUMANOS

O eixo da Defesa tem como objetivo específico à responsabilização do Estado, da sociedade e da família, pelo não-atendimento, atendimento irregular ou violação dos direitos individuais ou coletivos das crianças e dos adolescentes.

⁶ Criado em 1991, pela Lei nº 8.242, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) foi previsto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente como o principal órgão do Sistema de Garantia de Direitos. Por meio da gestão compartilhada, governo e sociedade civil definem, no âmbito do Conselho, as diretrizes para a Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes.

No âmbito da defesa, há um conjunto de atores governamentais e não-governamentais. Neste eixo, situa-se, segundo o CONANDA (2006), a atuação dos seguintes órgãos públicos:

- I - judiciais, especialmente as varas da infância e da juventude e suas equipes multiprofissionais, as varas criminais especializadas, os tribunais do júri, as comissões judiciais de adoção, os tribunais de justiça, as corregedorias gerais de Justiça;
- II - público-ministeriais, especialmente as promotorias de justiça, os centros de apoio operacional, as procuradorias de justiça, as procuradorias gerais de justiça, as corregedorias gerais do Ministério Público;
- III - defensorias públicas, serviços de assessoramento jurídico e assistência judiciária;
- IV - advocacia geral da união e as procuradorias gerais dos estados
- V - polícia civil judiciária, inclusive a polícia técnica;
- VI - polícia militar;
- VII - **conselhos tutelares**; e
- VIII - ouvidorias.

Portanto, segundo o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), os Conselhos Tutelares estão inseridos no eixo da defesa dos direitos infanto-juvenis, conforme preconizado também pelo ECA.

PROMOÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

O eixo da Promoção de Direitos tem como objetivos específicos: a deliberação e formulação de uma política de atendimento que prioriza e qualifica como direito as necessidades básicas da criança e do adolescente. Buscando garantir a universalidade dos serviços públicos básicos de modo prioritário às crianças e aos adolescentes, cumprindo o preceito constitucional disposto no artigo 194 da Constituição Federal e no artigo 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O artigo 194 da Constituição Federal define a Seguridade Social enquanto direito social básico, dispõe que:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único - Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (Constituição Federal, 1988).

Por sua vez, o artigo 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente preconiza:

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

I - políticas sociais básicas;

II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo para aqueles que delas necessitem;

III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

IV - serviços de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos;

V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos de crianças e de adolescentes (ECA, 1990).

Com o intuito de garantir o acesso aos direitos e ao atendimento as necessidades básicas da família foi criada, em 2004, a Política Nacional de Assistência Social - PNAS, regulamentada enquanto política pública pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993), visando garantir aos cidadãos, sejam eles contribuintes ou não, o acesso aos bens e serviços e buscando contribuir para o desenvolvimento de capacidades, promovendo e fortalecendo a autonomia do indivíduo. Para materializar o conteúdo da LOAS e da PNAS, foi implantado o SUAS – Sistema Único de Assistência Social, que define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da PNAS, possibilitando a normatização dos serviços e a definição de indicadores. A Política Nacional de Assistência Social se divide principalmente em dois tipos de proteção que contemplam o que está preconizado pelo artigo 87 do ECA: a *Proteção Social*

Básica (voltada à **prevenção** de situações de riscos pessoal e social, fortalecendo a potencialidade das famílias e dos indivíduos) e *Proteção Social Especial* (voltada à **proteção** de famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social), tendo por base o território, de acordo com sua complexidade, respeitada a diversidade regional e local.

Portanto, no âmbito da promoção estão articulados espaços públicos institucionais responsáveis pela formulação das políticas públicas que satisfaçam as necessidades básicas de crianças e adolescentes e suas famílias e pelo estabelecimento das diretrizes do planejamento, de modo a atingir a exigência de universalização dos serviços, além da participação da população na formulação e controle social dessas políticas.

CONTROLE DA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

No eixo do Controle, o objetivo se refere à vigilância do cumprimento dos preceitos legais constitucionais através do controle externo não-institucional da ação do Poder Público incluindo Estado-governo e sociedade civil organizada.

É este o espaço da sociedade civil articulada em fóruns, congressos, conferências e em outras instâncias não-institucionais, isto é, Organizações Não-Governamentais (ONGs), entidades de atendimento direto, entidades de classe, sindicatos, pastorais e as diversas formas de organização social que permanentemente vão surgindo na dinâmica da democratização das relações sociais.

Os fóruns, congressos, conferências são espaços de mobilização e organização da sociedade para articulação política, do poder e do saber, espaços de debate, de divulgação de idéias, de estímulo a propostas de políticas e estratégias que façam avançar as conquistas democráticas.

Este espaço representa um dos grandes desafios para a sociedade, pois deverá ser responsável pela retaguarda dos representantes da sociedade civil organizada nos espaços deliberativos, responsáveis pela gestão democrática das questões públicas. Outro aspecto é a importância da mobilização da sociedade para sua participação na elaboração e monitoração dos orçamentos públicos, na aplicação dos recursos financeiros dos Fundos públicos pelos Conselhos de Direitos etc.

É importante destacar a mobilização e a produção de conhecimentos em torno da problemática de crianças e de adolescentes, assim como a responsabilidade pela capacitação permanente da sociedade para uma cultura que valorize o público infanto-juvenil do nosso País.

Diante do exposto, no que se refere ao Sistema de Garantia de Direitos, os Conselhos Tutelares atuam no eixo da defesa de direitos infanto-juvenis a fim de garantir a efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Esse órgão pode ser um grande articulador dos eixos que compõe esse Sistema. No eixo da promoção de direitos, o CT tem como atribuição requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança que contribuam para a promoção desses direitos. No eixo de controle social o Conselho Tutelar pode atuar participando na elaboração e monitoração dos orçamentos públicos e participando de congressos, conferências na área infanto-juvenil indicando políticas sociais básicas e de proteção especial.