

3 Direitos da Criança e do Adolescente – Algumas Reflexões

Quando nos lançamos no estudo da problemática da violência doméstica contra crianças e adolescentes, percebemos que esboçar qualquer reflexão sobre este assunto requer dispor em pano de fundo a trajetória do que costumeiramente chamamos de criança e adolescente. O percurso histórico da noção da criança como ser de direito também passa pelo caminho da noção de cidadania, e quando observamos o trajeto de lutas pelas conquistas de direitos humanos na nossa sociedade, deste e de outros grupos que integram a nossa população, vemos que as vitórias não se traduzem automaticamente em resoluções de problemas sociais.

Assim, para discorrermos sobre os Direitos da Criança e do Adolescente dividimos esse capítulo da seguinte forma: uma breve apresentação da legislação internacional referente aos direitos da infância; a trajetória da garantia dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil e a legislação atual – o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, com ênfase nos Conselhos Tutelares, que é o nosso campo de estudo.

Partimos da visão sobre os direitos da criança e do adolescente considerando a perspectiva de que os direitos são formação e produtos históricos. Mais ainda, os direitos humanos não sendo produtos da natureza e sim da civilização humana podem ser considerados como um dos principais indicadores do progresso histórico de uma sociedade. São históricos, portanto mutáveis, suscetíveis de transformação e de ampliação. Assim sendo, concordamos com Bobbio quando este diz que:

Os direitos por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. (2004, p.5)

Bussinger (1997) argumenta que os direitos são históricos porque estão invariavelmente relacionados a certas circunstâncias e respondem a aspirações concretas do homem enquanto membro de determinada sociedade. Os direitos

desenvolvem-se num contexto de lutas em defesa de novas liberdades, ou quando suas velhas formulações já não respondem às novas realidades. Afinal, os direitos são práticas sociais e Foucault, (1999, p.8) declara que:

As práticas sociais podem chegar a engendrar domínios de saber que não somente fazem parecer novos objetos, novos conceitos, novas técnicas, mas também fazem nascer formas totalmente novas de sujeitos e sujeitos de conhecimento.

Os Direitos surgem gradualmente e a consagração de determinada geração de direitos tem autonomia e guarda distância no tempo de outra determinada geração de direitos (Bussinger, 1997). Como práticas sociais instituídas, um outro cuidado a se tomar nas considerações sobre Direitos é que, em relação aos poderes constituídos, os direitos podem operar tanto para impedir os malefícios de tais poderes, quanto para obter os seus benefícios. Bobbio, na perspectiva que os direitos não nascem todos de uma vez - mas quando devem ou podem nascer, considera nisso a dinâmica do poder do homem sobre o homem,

a proliferação obstaculizada por alguns, das exigências de novos reconhecimentos e de novas proteções na passagem da consideração do homem abstrato para aquela do homem em suas diversas fases e em seus diferentes estágios. (...). Estas exigências nascem somente quando nascem determinados carecimentos. Novos carecimentos nascem em função da mudança de condições sociais e quando o desenvolvimento técnico permite satisfazê-lo (2004, p.6).

De acordo com Passos (2006), o Direito - como fato social, é o mais importante instrumento institucional de controle social e se corporifica em normas jurídicas de conduta. A ordem jurídica tem componentes institucionais e culturais de seu tempo. Essa autora cita Rosa (2004, p.44), para quem:

A norma jurídica é um resultado da realidade social. Ela emana da sociedade, por seus instrumentos e instituições destinados a formular o Direito, refletindo sobre o que a sociedade tem como objetivos, bem como suas crenças, valorações, o complexo de seus conceitos éticos e finalísticos.

No que diz respeito à infância, os direitos têm se articulado com nexos em diferenciados significados do que seja criança e adolescente dentro da história de nossa civilização, significados estes que vão além da objetividade dos fatos. À medida que a infância adquire novos significados, isso terá implicações na elaboração

de leis e regulamentos que dizem respeito a crianças nas diversas sociedades humanas. Mais ainda, essas legislações, uma vez instituídas, operam na constituição dos sujeitos, ou seja, assim como fatores subjetivos implicam-se nos fatos históricos, estes por sua vez, afetam o que sejam os sujeitos sociais. Reportando-nos a Foucault, diríamos que:

Seria interessante tentar ver como se dá, através da história, a constituição de um sujeito que não é dado definitivamente, que não é aquilo a partir do que a verdade se dá na história, mas de um sujeito que se constitui no interior mesmo da história, e que é a cada instante fundado e refundado pela história. (Foucault, 1999, p.10)

Nessa medida, um outro aspecto a ser considerado quando se pretende lançar luz sobre os direitos humanos, aqui também incluídos os direitos de crianças e adolescentes, é o tempo despendido na introjeção dos mesmos na coletividade, de modo a se obter uma relativa resposta de cumprimento. Para Barros (2002), o caminho inicia-se na consciência de alguns e na prática socializada da cidadania, permeia a Constituição de cada país, passa pelo reconhecimento jurídico, penetra nos governos e se solidifica no exercício diário da cidadania, no cotidiano das relações sociais.

Os Direitos Humanos, em um espaço de um pouco mais de 53 anos, ganharam bastante terreno, mas sabemos que a universalidade ainda não é plena. Deve-se considerar, portanto, que embora esses instrumentos e leis representem grande preocupação com os direitos individuais e sociais, na 'vida real' das nações há um distanciamento entre a lei escrita e a prática cotidiana. Mas resta a esperança de que possamos chegar brevemente ao tempo em que haja uma sincronia entre os direitos e os fatos sociais. (Barros, 2002, p.18)

Os dramas vividos por inúmeras crianças em diferentes partes do mundo, e que cotidianamente despontam nos noticiários, chocam-nos pelo que consideramos desrespeito àquele ser, mas a idéia de que a infância seja um período que exija cuidados e responsabilidades por parte do mundo adulto é relativamente nova. Portanto, bem cabível a consideração de Motta (apud Gonçalves, 2003, p.16) de que:

A negligência, o abandono, a prostituição, os maus tratos, o abuso sexual e a pedofilia continuam atormentando do mesmo jeito as crianças em pleno século XXI, e sendo ao mesmo tempo, tão silenciosamente tolerado pela sociedade quanto foi tolerado o infanticídio na Grécia Antiga até os séculos XVI e XVII, desde que em segredo, a despeito das severas punições sempre previstas em lei para estes tipos de crime contra crianças.

Com base nessas reflexões até aqui desenvolvidas, sentimos necessidade de discorrer a respeito, ainda que de forma breve, sobre a noção de infância que terá profunda relação com a constituição dos direitos de proteção desse seguimento populacional e que, conforme veremos, é uma noção não tão antiga.

3.1 A Noção de Infância

Desde o seu nascimento, a criança está sujeita a determinações sociais de sua existência e o olhar do mundo adulto sobre ela guiou-se por diferentes perspectivas através da História. Enquanto hoje existem vários direitos assegurados por legislações internacionais, na Idade Média, por exemplo, sequer havia a concepção do que fosse infância. Por outro lado, isto em si não implicava que as crianças fossem negligenciadas ou desprezadas.

Por muito tempo, na Idade Média, as crianças misturavam-se com os adultos tão logo sua biologia pudesse dispensar a ajuda de mães e amas – aproximadamente aos 7 anos, conforme Ariès (1981). A partir desse momento ingressavam imediatamente na grande comunidade dos homens, participando com seus amigos jovens ou velhos dos trabalhos e dos jogos de todos os dias.

A vida coletiva da época não deixava a ninguém o tempo da solidão e da intimidade. Nessas existências densas e coletivas, não havia lugar para um setor privado. No entender de Ariès, “A densidade social não deixava lugar para a família. Não que a família não existisse como realidade vivida: seria paradoxal contestá-la. Mas ela não existia como sentimento ou como valor” (1981, p.191).

Na sociedade tradicional do período medieval, a criança e o adolescente tinham uma representação social diferente:

de criancinha pequena, ela se transformava imediatamente em homem jovem, sem passar pelas etapas da juventude, que talvez fossem praticadas antes da Idade Média e que se tornaram aspectos essenciais das sociedades evoluídas de hoje. A

transmissão dos valores e conhecimentos, e de modo geral, a socialização da criança, não eram portanto nem asseguradas nem controladas pela família. A passagem da criança pela família e pela sociedade era muito breve e muito insignificante para que tivesse tempo ou razão de forçar a memória e tocar a sensibilidade. (Ariès, 1981, prefácio, ix)

Dentro deste mesmo período histórico, é interessante quando Ariès, ao discorrer sobre o assunto, comenta sobre as “idades da vida”, que tinham destaque nos tratados pseudos científicos da época. A primeira idade seria a infância, começada no nascimento até os 7 anos:

(...) aquilo que nasce é chamado de *enfant* (criança), que quer dizer não falante, pois nessa idade a pessoa não pode falar bem nem formar perfeitamente suas palavras (...). Após a infância, vem a segunda idade ... chama-se *pueritia* e é assim chamada porque nessa idade a pessoa é ainda como a menina do olho, (...) e essa idade dura até os 14 anos. (...). (1981, p.6)

Mesmo assim, segundo o referido autor, até o século XVIII, a adolescência era confundida com a infância. “Conhecia-se apenas a palavra *enfant* (criança)”. O sentido dessa palavra era bastante amplo, poderia significar desde o *putto* (quarto ornado com afresco representando criancinhas nuas), até o adolescente, o menino grande, que às vezes era um menino mal-educado (Ariès, 1981, p.10). Em suas palavras,

Tem-se a impressão, portanto, de que, a cada época corresponderiam uma idade privilegiada e uma periodização particular da vida humana: a “juventude” é a idade privilegiada do século XVII, a “infância”, do século XIX, e a “adolescência”, do século XX. (1981, p.16)

Progressivamente, na transição do feudalismo ao capitalismo, com uma burguesia desejosa de educação para seus filhos, esta orientou a condução a um sistema escolar e ao conceito moderno de infância.

Certos educadores, que iriam adquirir autoridade e impor definitivamente suas concepções e seus escrúpulos, passaram a não tolerar mais que se desse às crianças livros duvidosos. Nasceu então a idéia de se fornecer às crianças edições expurgadas de clássicos. Essa foi uma etapa muito importante. É dessa época realmente que podemos datar o respeito pela infância. (1981, p.83)

Isto não implica necessariamente em um mundo melhor para as crianças, uma vez que o desenvolvimento do conceito de infância se apresentou acompanhado dos mais severos métodos de educação. Apoiados em citações bíblicas do tipo “Aquele

que poupa a vara, quer mal ao seu filho, mas o que o ama, corrige-o continuamente” (Provérbios 13:24), acreditava-se que o castigo corporal era necessário para domar a vontade da criança. Para Pollock (1990),

O desenvolvimento e a aceitação institucional da educação formal nas escolas com o conseqüente isolamento das crianças frente à sociedade adulta foi um pré-requisito para o surgimento dos conceitos sociológicos e psicológicos de infância. (apud Guerra, 2008, p.53)

Autores como Donzelot (1986) afirmam que as transformações ocorridas na Europa e que apontam para uma valorização da criança, não atingiram as crianças pobres e operárias que continuaram perambulando pelas ruas e sendo exploradas.

Em síntese, pode-se dizer que o primeiro sentimento de infância remete à comportamentos de “paparicação”, e no século XVII, oriundo de fora do círculo familiar, vem o segundo sentimento da infância baseado na idéia da inocência infantil: na defesa dessas frágeis criaturas de Deus os moralistas e educadores da época aprimoraram a austeridade e a severidade, que foi absorvida na vida familiar. No século XVIII, a família agrega a esses dois elementos, a preocupação com a higiene e a saúde física, passando a criança a ocupar um lugar de destaque dentro da família (Ariès, 1981).

À essas família cabia ensinar às crianças a relação burguesa de autoridade, que lhes ajudaria na adaptação social. Uma vez que caberia aos adultos disciplinar a sua “natureza selvagem”, era mister desvalorizar os desejos infantis de toda ordem e implantar a resignação nesses pequenos seres. No núcleo familiar estabelecia-se o modelo de obediência aos adultos, o que asseguraria a manutenção da ordem social. A autoridade patriarcal efetivava-se porque este estilo de poder permeando todos os níveis da organização social acabava por favorecer situações onde os relacionamentos interpessoais traziam a marca da dominação e da violência. A matriz de submissão familiar funcionava como estruturante dos comportamentos sociais da criança e legitimava um projeto político de uma sociedade desigual (Castells, 1999; Guerra, 2008).

No percurso da História, a função formativa da família foi sendo apropriada pelo Estado, pelo sistema escolar e pelos meios de comunicação. Novas dinâmicas

familiares vão se constituindo e é comum a economia do trabalho consumir o pai, que fica ausente na família, e a mãe - envolta nos conflitos entre trabalho e afazeres domésticos. Em tempos mais recentes, observa-se que:

A família ocidental do momento registra grandes mudanças. (...), ela já não pode ser considerada o centro de proteção para os indivíduos. Seus aspectos altamente repressivos da época anterior dissiparam-se, mas não se quer dizer com isso que a família adotou formas menos autoritárias ou mais livres de lidar com os seus membros. (Guerra, 2008, p.92)

Ainda segundo Guerra, vivemos hoje um “culto” da criança - relembramos seus direitos, rendemos-lhes homenagens em datas que nós criamos. Entretanto,

O que se pode constatar é que a criança não passa de um ser social, econômica e politicamente marginalizado em nosso mundo atual. (...) A criança tem hoje um papel secundário nas relações sociais: está sempre afastada das reuniões dos adultos e quando sua presença é permitida, não se imiscui nos negócios dos mesmos. Sua participação nas decisões familiares, escolares e sociais é restrita, limitando-se a ser do tipo consultivo (família), figurativo (escola) ou simulativo (quando os adultos “brincam” por exemplo, de colocá-las para votar). (Guerra, 2008, p.92)

Ainda que hoje observemos uma sensibilidade, um sentido de infância bastante diferente do que havia nas sociedades tradicionais, também observamos que desumanidades no tratamento dispensado à criança ainda alcançam níveis alarmantes. Trafegar na história da infância é tomar conhecimento da longa data de horrores infligidos a esses pequenos seres e constatar que, a despeito dos progressos na garantia dos direitos infantis, essa sensibilidade ainda precisa de muito refinamento.

Por mais que se queira defender os direitos da criança, a sua marginalização em nossa realidade é mais do que patente. Por mais que se diga que todas as crianças são livres e iguais, isto não é verdade. Por mais que se defenda que ela tem que receber amor e compreensão de seus pais, é preciso verificar antes se a família tem realmente condições de oferecer isso. Vivendo num mundo comandado por adultos, por mais que se apregoe a liberdade da criança, ela continuará sendo um ser submetido, como submetido é esse mesmo adulto e a família para os quais a sociedade determina papéis específicos em relação à criança. Transformar o mundo de opressão infantil significaria transformar as relações sociais adulto-criança. (Guerra, 2008, p.96)

3.2 A Legislação Internacional

Pautando-se em novas representações do que seja criança em nosso corolário de valores afetivos, morais e legais e observando que, segundo Berger e Luckmann (2002), os mecanismos conceituais de conservação do universo são eles próprios produtos da atividade social que só raramente podem ser compreendidos separadamente de outras atividades da coletividade, somos levados a pensar que os êxitos dos instrumentos legislativos em prol dos direitos de crianças e adolescentes relacionam-se com o poder possuído por aqueles que operam com eles. Se consideramos o Direito como instrumento de controle social, entenderemos os autores acima quando dizem que as definições da realidade podem ser reforçadas pela polícia.

Isto, diga-se de passagem, não significa que essas definições sejam menos convincentes que as aceitas “voluntariamente”, pois o poder na sociedade inclui o poder de determinar os processos decisivos de socialização e portanto o poder de produzir a realidade. (Berger & Luckmann, 2002, p.161)

O fato é que a realidade produz novas legislações, e estas atuam na subjetividade social¹⁹. As legislações de Direito têm o poder de orientar condutas e estabelecer padrões de comportamento, servindo segundo Berger e Luckmann (2002), como “controle social primário”. A institucionalização vem da prática, e em processo dialético, a ela condiciona. Assim posto, acompanhamos os eventos mais evidenciados em prol dos direitos e garantias de crianças e adolescentes.

A Assembléia Constituinte francesa aprovou em 1789 a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão e marcou época na história da humanidade pelas idéias de construção de uma sociedade mais justa. Àquela ocasião, porém, ainda

¹⁹ Segundo Rey (1997, p.83), “é aquela que caracteriza os diferentes espaços de relação e convivência socialmente constituídos, a qual se expressa em um sentido subjetivo socialmente atribuído as formas diferentes de comportamentos, as representações sociais, estruturas de sentido da vida cultural, social e política, sistemas de valores dominantes, climas sociais e institucionais... os quais atuam como sistemas de sentido para os indivíduos de uma dada sociedade”.

não se observava um cuidado com os direitos infantis. As primeiras leis de proteção à infância surgem no início do século XX (Chakur,1998).

Na Genebra de 1924 foi aprovada a Declaração Universal dos Direitos da Criança que trouxe a visão da criança como ser de imaturidade física e mental, necessitada de proteção e cuidados especiais, assim como de proteção legal apropriada, antes e depois do nascimento. Tal proteção será reconhecida na Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas (1948), na Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (1969) e seguidamente nos estatutos de agências especializadas e organizações interessadas no bem estar da criança em várias partes do mundo.

Quando, em 1959, a Assembléia Geral das Nações Unidas promulgou a Declaração dos Direitos da Criança com dez princípios gerais sobre a infância, foi além do documento de Genebra e, posteriormente, em 1983 a Convenção sobre os Direitos da Criança aprovada pela ONU estabeleceu meios de garantia desses direitos que foram ratificados por mais de três quartos de nações. No artigo 43 desta Convenção também está estabelecida a obrigatoriedade de informar, a cada cinco anos, sobre a situação dos direitos da infância a um Comitê específico (Chakur, 1998). Há assembleias extraordinárias na ONU para a verificação se os compromissos assumidos estão sendo cumpridos, embora o enfoque de obrigatoriedade não signifique uma ingerência nos assuntos internos dos países, mas muito mais uma questão de reforçar a visibilidade do compromisso assumido perante a comunidade internacional e à sua própria população.

Ao longo da história recente têm sido elaborados vários documentos internacionais, sendo assumidos compromissos de respeito e garantia de direitos humanos, e muitos deles específicos de crianças. São firmados em eventos de grande importância mundial, como por exemplo, a Conferência Internacional de Direitos Humanos em Viena 1993, que no parágrafo 1.5 de seus Princípios Gerais declara que:

Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados. A comunidade deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. As particularidades nacionais e regionais devem ser levadas em consideração, assim como os diversos contextos históricos, culturais e religiosos, mas é dever dos Estados

promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, independente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais.²⁰

Esta mesma Conferência (Viena 1993) faz considerações também sobre os direitos da criança e declara no parágrafo 1.21 que:

(...) A não discriminação e o interesse superior das crianças devem ser considerações fundamentais em todas as atividades dirigidas a infância, levando na devida consideração a opinião dos próprios interessados. Os mecanismos e programas nacionais e internacionais de defesa e proteção da infância devem ser fortalecidos, particularmente em prol de uma maior defesa e proteção das meninas, das crianças abandonadas, das crianças de rua, das crianças econômica e sexualmente exploradas, inclusive as que são vítimas da pornografia e prostituição infantil e da venda de órgãos, das crianças acometidas por doenças, entre as quais a síndrome da imunodeficiência adquirida, das crianças refugiadas e deslocadas, das crianças detidas, das crianças em situação de conflito armado, bem como das crianças que são vítimas da fome, da seca e de outras emergências. Deve-se promover a cooperação e solidariedade internacionais com vistas a apoiar a implementação da Convenção e os direitos da criança devem ser prioritários em todas as atividades das Nações Unidas na área dos direitos humanos.²¹

Na Assembléia Geral das Nações Unidas de maio de 2002 houve um acordo unânime em torno de uma nova agenda para as crianças do mundo, agenda esta sustentada por quatro prioridades básicas: promover vidas saudáveis; oferecer educação de qualidade para todos; proteger as crianças contra o abuso, exploração e violência; e combater o HIV/AIDS. (Barros, 2002). Não se trata de utopia, são objetivos, mas porque às vezes nos parecem tão difíceis de ser alcançados? Bobbio (2004) considera que o problema do fundamento dos direitos humanos teve sua solução atual na Declaração Universal dos Direitos do Homem aprovado pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, aqui já citada. Entretanto, a questão presente é estabelecer “qual é o modo mais seguro de garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados” (Bobbio, 2004 p.25). Outro ponto interessante é observar que, conforme Chakur (1998), “apenas saber que se tem direito a algo não implica a compreensão desse direito” (1998. p.78). Estas considerações se aplicam aos direitos de crianças e adolescentes que, conforme vimos, embora não mais concebidas como “adultos em miniatura”, mas reconhecidas como seres em desenvolvimento por legislações

²⁰ Apud BARROS (2002) p.23

²¹ Idem, p.25

internacionais e demandando por proteção legal apropriada, ainda são submetidas a situações de abuso, exploração e violência em vários países, inclusive no Brasil.

3.3

A Trajetória dos Direitos de Crianças e Adolescentes no Brasil

Para discorrer sobre os direitos da criança e do adolescente no Brasil, faz-se necessário desenvolver algumas reflexões a respeito do desenvolvimento do Sistema de Proteção à Criança e ao Adolescente no Brasil, o que faremos tomando como referência a realidade antes e depois da Constituição de 1988.

O compromisso de respeito aos direitos da criança e do adolescente passa a ser uma das características das democracias ocidentais modernas, e o Brasil, em compasso histórico e sendo um dos signatários de tratados e convenções internacionais que reconhecem a proteção especial à infância e à juventude, considerou através da Constituição federal de 1988 o fim do sistema legal que regia as crianças e adolescentes, chamado de *doutrina da situação irregular* e estabeleceu a *doutrina de proteção integral*, citada mais adiante.

Dentro da linha dos sentidos históricos concernentes à infância e à sua educação a que nos referimos anteriormente, foi possível entendermos essa trajetória e elaborarmos as reflexões que se seguem. Começamos com os comentários de Guerra (2008), de que nos tempos do Brasil colonial os castigos e ameaças às crianças foram introduzidos pelos padres da Companhia de Jesus, que mesmo admirados pelo comportamento amável dos pais índios correspondidos pela obediência de seus filhos, advogavam em prol da palmatória e do tronco. Esses recursos passaram a ser sinônimo de educação – obedecer à lei do adulto.

No período Colonial e durante o Império no Brasil, era corrente o abandono de crianças nas portas das igrejas, conventos, residências e praças dos principais centros urbanos. As crianças ficavam a mercê da caridade religiosa. Nessa época, a

sociedade brasileira utilizava as terminologias “expostos”, “enjeitados”, “desvalidos”, entre outros, para nomear as crianças abandonadas.

Segundo Arantes (2007), eram comuns as práticas da Roda dos Expostos²² nos séculos XVIII e XIX do Brasil colonial, quando crianças eram ali anonimamente abandonadas. Entretanto, constituíam práticas aceitas ou toleradas pela sociedade, visto que concorriam com o aborto e o infanticídio – considerados mais graves. As Casas da Roda ou dos Expostos serviam de abrigo aos recém nascidos abandonados, e chegavam a apresentar altos índices de mortalidade, decorrentes de epidemias, alojamentos insalubres ou experiências alimentares alternativas ao aleitamento materno.

Em instituições caritativas, as órfãs eram enclausuradas até o casamento ou a maioridade, e o defloramento às tornavam desclassificadas, impuras, impossibilitadas de casar, restando-lhes a prostituição ou até mesmo a morte. No período escravocrata de nossa história as crianças negras deveriam trabalhar tão logo atingissem uma certa idade. Em 1889, no advento da República, o trabalho infantil não foi abolido, apenas regulamentado, e era recomendado como fator pedagógico e correccional para crianças sem assistência material e moral (Arantes, 2007; Baptista, 2006). Neste período emerge a necessidade do controle das crianças pobres que perambulavam pelas ruas.

O advento da República trouxe à tona uma forma de ordenamento já conhecida para conter a desordem: o isolamento. Estar fora da ordem significava estar nas ruas, ser pobre, abandonado, prostituto, “viciado”, ou seja, excluído. Pregava-se ordem, disciplina, progresso, trabalho e liberdade, visto que o sistema capitalista de produção precisava de mão de obra especializada para suas indústrias. (Baptista, 2006, p.25)

O processo de industrialização no Brasil, iniciado no século XIX, gera um êxodo rural devido ao aumento do desemprego no campo. As pessoas começam a migrar intensamente para os grandes centros urbanos e, conseqüentemente, houve uma concentração desordenada nestes espaços. As crianças que perambulavam pelas ruas eram recolhidas para os reformatórios, asilos, etc.

²² A Roda era “um aparelho, em geral de madeira, do formato de um cilindro, com um dos lados vazados, assentado num eixo que produzia um movimento rotativo, anexo a um asilo de menores. A utilização desse tipo de engrenagem permitia o ocultamento da identidade daquele(a) que abandonava”. (Pilloti, F. e Rizzini, I., 1995, p.191)

Imbuída do pensamento positivista que difundia a necessidade de se construir uma identidade nacional, a modernização do Brasil tem na criança “a chave para o futuro da nação”(Rizzini, 1997). Assim, a infância pobre torna-se o foco de proteção do Estado que, segundo Scheinvar (2002), estabelece com ela uma relação de proteção bastante dúbia. Nesta lógica, a proteção estatal sobre a infância pobre no Brasil baseia-se em um complexo aparato jurídico-assistencial, encarregado de educar as crianças para a submissão e contê-las dentro de padrões sociais e morais estabelecidos pela classe dominante.

Em 1901, o Instituto de Proteção e Assistência à Infância – IPAI classificava os meninos que sofriam de maus-tratos em cinco grupos: os que recebiam maus tratos físicos; os habitualmente privados dos cuidados indispensáveis; os entregues à mendicância, vadiagem ou libertinagem; os pegos em ações condenadas pelos bons costumes e inconveniências à puerícia; e os moralmente abandonados (Rizzini, 1993, p.38 apud Baptista, 2006, p.26).

Podemos supor iniciar-se alguma mudança de conceitos, de doutrina e paradigmas em relação à figura da criança e do adolescente por volta dos anos de 1920, quando em 1923 segundo Barros (2005), se instituiu a figura do Juiz de Menores. Em 1924 regulamentou-se o Conselho de Assistência e Proteção dos Menores, que posteriormente foi incorporado ao Código de Menores. Este Código data de 1927 e era conhecido como Código Mello Mattos – nome do primeiro Juiz de Menor da América Latina. Na época, este Código consolidava as leis de assistência e proteção à infância pobre que era denominada de menor e seus integrantes de “menor abandonado e delinquente”. Essa denominação marca uma dicotomização do olhar sobre a infância no Brasil que, segundo Bulcão (2002), pode ser caracterizado como:

Já deu para notar que duas infâncias extremamente diferentes estão sendo construídas. A primeira, associada ao conceito de menor, é composta por crianças de famílias pobres, que perambulavam livres pela cidade, que são abandonadas e às vezes resvalam para a delinquência, sendo vinculadas a instituições como cadeia, orfanato, asilo. Etc. Uma outra, associada ao conceito de criança, está ligada a instituições como família e escola, e não precisa de atenção especial. Tal distinção pode ser claramente identificada no Código de Menores de 1927, Decreto no. 17.945 A, de 12 de outubro, que consolida as leis de Assistência e Proteção aos menores. Em seu artigo 1º., define o objetivo e fim dessa lei (...). Temos então claramente definido

a quem essa lei é dirigida, quem é o menor, o que reforça a produção de infâncias desiguais (...). (Bulcão, 2002, p.69)

Entretanto, o Código Penal vigente não sancionou a distinção entre menor abandonado e menor delinqüente, considerando apenas o menor desvalido, que no caso deveria ser submetido à correção pedagógica corretiva. Houve então, em 1943, uma conformação do Código de Menores ao Código Penal, adotando-se a denominação “menor desvalido”. Ainda assim, era marcante o caráter punitivo e repressivo em vários pontos: controle da infância abandonada e delinqüente através da ordem e da moral, forte influência higienista e repressora, corretivos básicos de abrigo e internamento, concepções de infância incapaz e perversa e poder absoluto do juiz sobre a família e a criança, entre outros.

Posteriormente – durante o regime militar, o Código de 1927 sofreu reforma e constituiu-se como o Código de Menores de 1979 também denominado Código Alyrio Cavalieri. Neste instrumento não se observava uma política de atendimento às reais necessidades da população, a ênfase era a manutenção da ordem social. O novo Código repetia ações de exclusão e desqualificação de crianças pobres e delinqüentes, visto agora não mais como “abandonados e delinqüentes”, mas sob a ótica da Doutrina de Proteção ao Menor em Situação Irregular. Os aspectos macrossociais que incidiam sobre a situação da infância pobre não eram considerados e consolidou-se o conceito de ‘menor’ como o ser de caráter desviante e anormal, oposto ao conceito de “criança”. Esta nova Doutrina será rompida em fins da década de 1980, no contexto das lutas que irão formular a Constituição Federal de 1988 que, conforme veremos mais adiante, irá trazer um novo olhar sobre a infância no Brasil.

Segundo Abreu e Martinez (1997), o Código de Menores de 1927 foi considerado um dos marcos para a sistematização de uma política voltada para a regulamentação da infância pobre, visando organizar as formas de trabalho, educação, prevenção e a recuperação dos “menores”. Ainda segundo os referidos autores, com a finalidade de regulamentar a assistência à infância pobre criou-se, em 1941, o Serviço de Assistência a Menores (SAM) pelo Decreto de Lei N. 3.799.

Subordinado ao Ministério da Justiça e ao Juizado de Menores do Distrito Federal, com objetivo de organizar a assistência e tratamento dos menores em âmbito nacional, conforme Baptista (2006), o SAM foi a primeira instituição ‘especializada’ no atendimento de menores infratores utilizando-se de política repressiva. Arantes (2007:32) comenta que estudos sobre o SAM informam a prática de separar as meninas que haviam sido defloradas das meninas consideradas puras, a fim de evitar a ‘contaminação’, mesmo se a menina tivesse apenas nove anos e o defloramento decorresse do uso da força.

Conforme Alvin & Valadares (1988, p.8, apud Barros, 2006):

Por trás da idéia do SAM estão presentes representações amplamente aceitas e discutidas: a imagem da criança pobre enquanto abandonada física e moralmente; uma concepção de infância enquanto uma idéia que exige cuidados e proteção específicos; as grandes cidades como *lócus* de vadiagem, criminalidade e mendicância; os espaços públicos (ruas, praças, etc) como espaços de socialização da marginalidade. Por fim, a idéia de que cabe a instituições especializadas a ‘recuperação’ e a formação de uma infância ‘moralizada’. Recuperando a ‘infância desvalida’, o Estado contribuiria para a formação de indivíduos úteis à sociedade, futuro bons trabalhadores. (p.8)

Em 1944, o Serviço de Assistência a Menores possuía autorização para intervir em todo território nacional. O poder público toma para si a responsabilidade de gerenciamento e custeio das ações e intensifica seu olhar sobre a infância pobre, o que até fins da década de 1930 era de responsabilidade de instituições de caridade e filantropia. Para Rizzini (1993, p.47 apud Fernandes), a caridade “acusava os ideais filantrópicos de serem impiedosos e destituídos de fé e a filantropia, numa crítica bem mais pragmática, apontava para a desorganização e para a falta de cientificismo dominante na assistência caritativa” (p.16). Era uma disputa política e econômica pela dominação do pobre.

Em 1964, em meio a uma série de denúncias e críticas, o SAM deixa de existir e em seu lugar surge a Fundação Nacional de Bem Estar do Menor (FUNABEM) que era diretamente subordinada à presidência da República que se encontrava inserida no contexto da Ditadura Militar.

No âmbito estadual surgiram as – Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor – FEBEMs. Dr. Antônio Fernando do Amaral (apud Arantes & Motta, 1990.

p.14) considera que o modelo permitia aplicação de medidas tutelares, mas não passavam de sanções disfarçadas. A Fundação Nacional de Bem Estar do Menor herdou todo o acervo do Serviço de Assistência ao Menor, constituindo-se em um novo órgão da assistência que tinha como objetivo formular a Política Nacional de Bem Estar do Menor (PNBEM).

Cabe ressaltar que a implementação da Política Nacional de Bem Estar do Menor não foge à regra de priorizar a colocação de menores em internatos, desqualificando as famílias pobres através da responsabilização e culpabilização pelo fracasso e incapacidade de educar seus filhos. Em nenhum momento a Política Nacional de Bem Estar do Menor se preocupou em analisar criticamente as engrenagens e tramas produtoras de misérias, abandonos e exclusão social. Na década de 70 o regime militar coloca os menores como ‘questão de segurança nacional’, consolidando que lugar de criança pobre é no internato (Arantes & Motta, 1990).

As leis regidas pela Doutrina de Situação Irregular preconizavam a ação do Estado apenas nos casos em que a criança ou o adolescente estivesse em uma situação fora dos padrões sociais. Os menores passavam a ser objetos da norma, por apresentarem uma ‘patologia social’, não se ajustariam ao padrão social estabelecido. Porém, posteriormente, sob nova doutrinação e na vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, uma nova estruturação de atendimento à crianças e adolescentes foi se configurando e as instituições com práticas de proteção social de caráter repressivo e assistencialista foram encerradas. Um novo tempo de Direitos da criança e do adolescente está em construção. No lugar da FUNABEM é criado o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – CBIA, vinculado ao Ministério da Ação Social. Mais adiante, em 1995, esse mesmo órgão foi extinto, passando as suas atribuições para a Secretaria da Defesa dos Direitos da Cidadania – Ministério da Justiça, e Secretária de Assistência Social – Ministério da Assistência e Previdência Social. A área de Direitos Humanos do Ministério da Justiça em 2003 passa a compor a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, responsável pela Subsecretaria de promoção dos Direitos da criança e do Adolescente (Barros, 2005).

Felizmente, no caso, as arenas públicas são feitas, refeitas e redefinidas a cada momento, seguindo a temporalidade dos próprios conflitos (Alvarez et al, 2000) e hoje vemos frutificar sementes de movimentos sociais de luta por melhores condições de vida para todas as crianças, como o foram o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua – (MNMMR), a Pastoral do Menor, a UNICEF, a OAB, diversas igrejas e Universidades. Estes movimentos que se consolidam na primeira metade dos anos de 1980 irão “imprimir ao processo Constituinte (1987 e 1988) avanços que permitirão o texto da Carta Magna definir criança como prioridade absoluta” (Bazilio, 2001, p.20). Com a nova Constituição de 1988, em especial seu Art.227, teremos uma mudança no foco dos programas e políticas voltados para crianças e adolescentes que passam a ser vistos como sujeitos de direitos e não mais como “menores em situação irregular” ou “delinquentes”.

3.4

O Estatuto da Criança e do Adolescente – (ECA) na Nova Ordem Social

No Brasil, fundamentada nas diretrizes do artigo 227 da Constituição Federal de 1988, a saber: universalidade de direitos, descentralização administrativa, participação da sociedade civil na gestão da coisa pública, dentre outras – tem-se a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Federal nº 8.069/90, identificada como produto de ampla mobilização de diversos seguimentos da sociedade civil e portadora de uma nova concepção da infância e adolescência no país.

O ECA, pautado nos documentos da Normativa Internacional, como a Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959 e na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, de 1989 das Nações Unidas, marca o rompimento com a doutrina da situação irregular presente no Código de Menores – Lei 6.697, de 10 de outubro de 1979, e estabelece a doutrina de proteção integral. Nesta, o Direito não

deve se dirigir apenas a um tipo de menor, e suas medidas de caráter geral devem ser aplicáveis a todos os jovens e a todas as crianças.

Assim é que, o Dr. Antônio Fernando do Amaral (Arantes & Motta, 1990, p.10), declara que a doutrina de proteção integral preconiza que o Direito do Menor não deve ser restrito a apenas um tipo de menor, em contraposição ao paradigma até então vigente no qual as representações e os discursos jurídicos pautavam-se na criminalização da infância pobre e de suas famílias. Era necessário torná-lo mais amplo, considerar toda a juventude e toda a infância, com medidas de caráter geral abrangendo os direitos fundamentais à vida, à saúde, à educação, ao lazer, à recreação, à convivência familiar e comunitária, conforme preconizado pelo art. 227 da Constituição de 88 que preconiza que:

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.

Conforme Andrade (2000),

O Estatuto da Criança e do Adolescente retirou do juiz de menores o papel de administrador de questões sociais relacionadas às crianças, adolescentes e suas famílias frente as quais exercia função tutelar, reafirmando suas atribuições de caráter jurisdicional. A Constituição Federal e o ECA reconhecem que este papel tutelar cabe à comunidade bem como o de participação na formulação e no controle das políticas voltadas para este grupo (p.32)

O exercício de direitos da criança e do adolescente decorre, portanto, da alteração estrutural introduzida pela Constituição de 1988, sendo o ECA o principal estatuto de ruptura com a concepção até então vigente no Brasil.

Dois pontos marcantes podem ser apontados no Estatuto: o primeiro é a exigência de absoluta igualdade de tratamento para todas as crianças e adolescentes, sem privilégios ou discriminações, seja de proteção, garantia ou restrição disciplinar. E o segundo é que a família, sociedade e Estado são os responsáveis pelas crianças e adolescentes, sem exclusividade de tarefas e sem isenção de responsabilidades (Andrade, 2000).

A política de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes também é orientada pelo ECA em seu Art.86 que determina um “conjunto articulado de ações governamentais, e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”. Seriam ações “articuladas” do poder público e da sociedade civil com vistas à proteção integral às crianças, baseadas, conforme Porto (1999), em dois pilares: a descentralização político-administrativa e conseqüente municipalização, e a participação da sociedade na elaboração e execução das políticas públicas relacionadas à infância e adolescência.

O Estatuto simboliza fortemente as significativas mudanças no panorama legal, delineia um novo ordenamento institucional e mais audacioso ainda, instiga a mudança de visão e de práticas das pessoas em relação às crianças e adolescentes no Brasil.

Essa nova maneira de considerar a criança trará profundas implicações na atuação dos profissionais que passam a compor o Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente – SDG, como será o caso dos conselheiros tutelares, como veremos mais adiante.

3.5

O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil e o Conselho Tutelar

Explicitamente, as crianças e adolescentes no Brasil passam a ser titular de direitos²³, direitos estes que necessitam ser garantidos e se for o caso, punir na forma da lei qualquer ação ou omissão que atentem a esses direitos fundamentais. Para isso foi instituído o Sistema de Garantias de Direitos (SGD).

O Sistema de Garantias de Direitos (SGD) se dá através de uma rede de atendimento regida por uma variedade de políticas, programas e serviços necessários

²³ ECA. Título I.

a garantir efetivamente os direitos preconizados no artigo 227 da Constituição Federal e no artigo 4º do ECA.

Este sistema é composto por três eixos principais a saber: Promoção, Defesa e Controle Social, em torno dos quais se alinham o Poder Público e a sociedade civil. Porto (1999) traça um panorama desses eixos, onde no primeiro - o eixo da Promoção, os problemas relacionados à infância e adolescência seriam alvo de uma atuação genérica e abrangente. Através de linhas de atuação de políticas sociais básicas se dá a universalização dos direitos dessas populações, e para os casos onde essas falhem, estão as políticas sociais básicas assistenciais. A política de atendimento visa àqueles que têm seus direitos ameaçados ou violados, conforme o Estatuto.

Porto (1999) reforça que situações de crianças sem escolas, sem atendimento médico, com fome, abandonadas, maltratadas, dependentes de drogas, etc, impõem a necessidade de se formular programas com duas características principais: devem ser inclusórios e transitórios. São momentos onde se mostra a sintonia entre os principais atores deste eixo:

- Os conselhos municipais, estaduais e nacionais dos direitos da criança e do adolescente.
- Os conselhos setoriais: educação, saúde, assistência social, desenvolvimento urbano, etc.
- As entidades de atendimento direto, governamentais e não governamentais.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA em sua resolução 113, artigo 1º trata:

O sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na **articulação e integração** (grifo meu) 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 da promoção dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente representam descentralização político-administrativa e maior participação deliberativa e de controle social da sociedade civil. Dentro desses conselhos existe uma correlação de

forças entre as representações populares e os grupos hegemônicos e embora esteja assegurada a participação da sociedade civil na gestão pública e isto seja assumir a conquista da cidadania, isto não é suficiente para a garantia de uma participação plena.

Barros (2006) comenta sobre entraves de funcionamento entre os CMDCA's e poder executivo municipal, fala sobre “prefeiturizações” desses conselhos, ou seja, cooptação de alguns membros em prol de interesses do poder local – em especial no uso dos recursos do Fundo da Infância e da Adolescência²⁴. Entre as responsabilidades dos Conselhos de Direitos em cada município está a de deflagrar o processo eleitoral dos membros candidatos a conselheiros tutelares²⁵.

No segundo eixo, o da Defesa, está a responsabilização do Estado, da sociedade e da família nos casos de falha ou violação no atendimento dos direitos individuais e coletivos de crianças e adolescentes. De acordo com Porto (1999), o tratamento desses casos exige medidas de natureza jurídica e de alcance social, com vista a dois objetivos fundamentais: fazer cessar a violação - encaminhando a solução do problema, e responsabilizar o autor da violação – promovendo a reparação do dano, e a aplicação da sanção.

Esse eixo congrega basicamente órgãos do Poder Público, além de dois espaços importantíssimos para a sociedade civil: os Centros de Defesa e os Conselhos Tutelares, ou seja,

Cabe ao Judiciário (Varas da Infância e da Juventude), ao Ministério Público, às Secretarias de Justiça e de Segurança Pública, à Defensoria Pública, aos Conselhos Tutelares, à OAB, e outras associações legalmente constituídas (na forma do artigo 210, do ECA) assegurar a **exigibilidade** dos direitos de crianças e adolescentes. (Cordeiro, 2007, p.24) (grifo do autor)

De forma breve, podemos destacar que os Centros de Defesa são especializados no atendimento jurídico-social a crianças e adolescentes e têm a permissão estatutária do ingresso em juízo para a defesa de interesses difusos e

²⁴ Reserva de recursos voltados, exclusivamente, para a área infanto-juvenil e subordinado ao poder político do Conselho de Direitos. Seu uso vincula-se a uma previsão anterior incorporada ao Orçamento Público na forma de um Plano de Ação. (SÁ, 2001:79)

²⁵ ECA, art. 139

coletivos relacionados à infância e juventude. Quanto aos órgãos da Segurança Pública, Porto (1999, p.7) observa que:

A elevação dos “menores” à condição de crianças e adolescentes deu-lhes *status* de cidadão, exigindo-se da autoridade policial e de seus agentes o máximo respeito, e atitudes eminentemente protecionistas, mesmo àqueles em conflito com a lei. Isto não quer dizer que se deva ignorar ou minimizar os atos infracionais; mas, desde a apreensão, até o encaminhamento aos órgãos da Justiça, o adolescente terá sua integridade, física e moral respeitada, assim como todas as garantias processuais antes reservadas aos adultos.

O papel da Defensoria Pública de fornecer assistência judiciária às pessoas que não podem contratar um advogado, no caso do ECA, ganha relevo pela obrigatoriedade da presença de um advogado nos procedimentos relativos ao ato infracional.

No Poder Judiciário ocorreram mudanças de atribuições do juiz especializado em crianças e adolescentes, agora de natureza eminentemente jurisdicional (de julgamento), e suas decisões devem ser tomadas tendo sido ouvido o Ministério Público. Este último, está como ouvidor das queixas da sociedade quanto à atuação de agentes públicos e de particulares na violação de direitos de qualquer criança ou adolescente, além de funcionar em vigilância e proteção antes atribuídas ao Juiz de Menores – mas com características próprias do espírito do ECA (Porto, 1999).

A Promotora de Justiça Leila M. Costa aponta grandes dificuldades dos atores do Sistema de Garantias de Direitos em entender o exato papel do Ministério Público no contexto do ECA. Segundo a Promotora, o “conjunto articulado de ações” que trata o art. 86 do ECA exige “comprometimento dos órgãos envolvidos a tal ponto que, entendendo as suas diferenças e incompletudes, enxerguem-se como um todo bem afinado, para então, reunidos produzirem um atuar articulado e integrado” (Costa, 2007,p.123).

Ainda conforme a Promotora, o que se observa na prática são ações mal fomentadas e mal articuladas, decorrentes de falta de levantamento prévio criterioso ou falta de comprometimento e intercâmbio dos atores envolvidos.

Para não nos afastarmos do escopo desta dissertação, queremos apenas ilustrar que no terceiro eixo – do Controle Social, está a sociedade civil organizada. O

Estatuto criou espaços mistos, especialmente os Conselhos, para fomentar a participação da sociedade. Participam dessa linha de atuação entidades cujos trabalhos sejam dirigidos a crianças e adolescentes, por exemplo: pastorais, ministérios das igrejas, sindicatos, associações de classe, associações de bairros, algumas ONGs, entidades de Direitos Humanos, entre outras.

Segundo Porto (1999), a integração dessas entidades deve se realizar em “fóruns de debates” ou em outras instâncias públicas não institucionais de articulação da sociedade civil organizada. Nessas ocasiões se formalizariam as cobranças de funcionamento do Sistema e as proposições a serem defendidas pelos representantes sociais em vistas a melhor atender os direitos e garantias de crianças e adolescentes. Igualmente, alerta o autor:

As entidades, de fato, propõem e cobram constantemente, mas a desarticulação é também uma marca de seu trabalho. As diferenças e as especificidades, que são importantes, terminam por afastar e impedir um trabalho conjunto. Infelizmente, prevalecem, não raro, os interesses corporativos de grupos, em detrimento dos interesses das crianças e adolescentes. (Porto, 1999, p.11)

Como se pode perceber, o Sistema de Garantias de Direitos supõe um sistema articulado e integrado, um funcionamento em rede, mas Oliveira (2007) sugere uma reflexão sobre o que entendemos por rede. Este autor observa que “os trabalhos dos diferentes órgãos, baseados em instrumentos legais e objetivos comuns, não é suficiente para configurar uma rede” (p.6) e que se faz necessário avançar nesta articulação e integração, mais ainda, considera essencial o reconhecimento de cada organismo do sistema como uma micro-rede. Quem é cada integrante, quais as respectivas competências, quais as ferramentas de fluxo de informações, são perguntas que merecem atenção sob o risco de pautar-nos em “expectativas equivocadas” quanto ao funcionamento desses órgãos e no “conformismo” dos integrantes do Sistema de Garantia de Direitos frente às limitações dialogais.

No campo legal, o ECA constitui um importantíssimo mecanismo de formação de redes para a área da infância e da juventude e, conforme Martinho (2003 apud Barros, 2005, p.76),

Redes são uma forma de organização que implica em um conteúdo de natureza emancipatória e não outro. Redes são a tradução, na forma de desenho

organizacional, de uma política de emancipação. Não pode haver distinção entre os fins desta política e os meios de empreendê-las.

Pereira (2007) considera que as redes sociais têm se constituído como um padrão organizacional cujos arranjos relacionais expressam:

(...) as idéias políticas e econômicas inovadoras, nascidas do desejo de resolver problemas atuais. Representa um grau de complexidade política de uma determinada comunidade ou grupo e não podem ser criadas artificialmente, pois emergem de processos culturais e políticos. Manifestam um desejo coletivo de inovar na forma de organização política e revelam a existência de problemas que não conseguem ser resolvidos com as antigas estruturas e formas de gestão. (p.14)

Quando Guerra (2006)²⁶ discute a organização de redes de combate à violência doméstica contra crianças e adolescente, considera que a política de funcionamento deve se dar de forma democrático-participativa, sintetizada em uma Carta de Princípios na qual os integrantes da rede acreditem e lutem por ela. Na área da violência doméstica contra crianças e adolescentes isto é de vital importância. A autora fala de profissionais que não acreditam na palavra da criança e/ou adolescente, que defendem a utilização de medidas corporais como disciplinadoras, valorizam a conduta do agressor. Nesta linha, há de se ter na rede uma defesa intransigente dos direitos da infância e da adolescência e que apenas se congreguem na rede quem compartilhe desses valores.

Esta nova morfologia de participação em rede seria no sentido de dinamizar ações, flexibilizá-las, democratizá-las, descentralizá-las e torná-las horizontais, visando um novo modelo de solidariedade social (Barros, 2005). Melhor dizendo,

Para participar de redes é necessário reconhecer que não somos capazes, sozinhos, de cuidar de quem sofre a violência. Não temos sido educados para reconhecer nossas limitações. Muito pelo contrário, muitas vezes temos considerado vergonhoso reconhecer que não somos suficientes e que precisamos dos outros. Se admitirmos que o fato de sermos incompletos é um potencial, e que é justamente isto que nos aproxima dos outros, estaremos dando o primeiro e fundamental passo para trabalharmos em rede. (Phebo, 2007, p.156)

²⁶ GUERRA, V. Como organizar redes de combate à violência doméstica contra crianças e adolescentes? Trabalho apresentado no Curso de Administração para o 3º Setor – Módulo III (julho/2006) Fundação Getúlio Vargas - SP

Neste circuito operam relações contraditórias e conflituosas, e se refletem jogos de poder e concepções desiguais, que podem gerar impactos diferenciados sobre as famílias envolvidas e seus direitos.

A concretude do Sistema de Garantias de Direitos se dá nas ações cotidianas dos seus agentes de atendimento, e é interessante lembra aqui o alerta de Maffesoli (1981)²⁷ sobre a *obediência cega que funda a ideologia da ordem* e que pode converter a ordem política em ordem moral. O resultado de um projeto de bem-estar social, mesmo estando aquém da necessidade que o motivou, não é obstáculo para que o mesmo siga incontestemente, ignorando as limitações. Seria uma racionalização correlata aos padrões de submissão de um social pretensamente uniformizado e, então, as vias tradicionais de autoridade passam a ser substituídas pelo poder abstrato das normas e controle, interiorizados no corpo social.

Passados os primeiros 13 anos da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, Arantes (2003) manifestava preocupação pelo descompasso entre o ideário do Estatuto e a prática de atendimento às crianças e adolescentes. A autora levava em consideração a resistência de operadores do próprio Direito, contaminados pelo Código de Menores e, sobretudo o agravamento da situação econômica no país, dando falta de promoção de programas para o atendimento desses direitos. Sales (2007) ressalva que a categoria *menor*, embora superada pelo paradigma de proteção integral, ainda é reproduzida em certa medida por setores da área de atenção à infância e à adolescência, assim como outros termos estigmatizadores - legados pelo direito penal, que ainda pontuam no discurso e na prática de ações socioeducativas.

Konzen (2000) chama a atenção sobre a real profundidade e significado da ruptura estrutural, filosófica e jurídica produzida pelo dispositivo de criação dos Conselhos Tutelares em relação aos organismos oficiais até então responsáveis pelas questões da infância e da adolescência. Por outro lado, observa dificuldades em situar, frente às normas constitucionais e da legislação, a estrutura peculiar de atendimento proposta pelo Estatuto.

²⁷ In: GONÇALVES, 2003 p.56

Tomando então a perspectiva de visão do Conselho Tutelar agregada a um sistema maior, observamos que, no que diz respeito à defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes, a partilha de poder de decisão entre sociedade e Estado legitima-se na figura desse órgão. E nessa arena as medidas de equidade e as regras de justiça frente às demandas sociais devem ser alvo de permanente interlocução, uma vez que enquanto espaço público democrático há de se romper com o autoritarismo histórico da política do país (Telles, 1999).

3.5.1 Conselho Tutelar – Instrumentos Legal e Prática Social

Instituição democrática, criada pela Lei nº 8.069/90 com o objetivo de zelar pelo efetivo e integral cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, os Conselhos Tutelares respondem ao art. 131 do ECA que dispõe: “O Conselho Tutelar é um órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes, definidos nesta Lei”.

A função de zelar pelos direitos da criança e do adolescente era inicialmente incumbência do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, um órgão com missão institucional de avaliar, controlar, financiar e formular políticas, e que dificilmente conseguiria abranger tantas tarefas. Daí a criação de um órgão – um conselho – exclusivo para garantir os direitos e deveres contidos no ECA, um órgão com funções tutelares (Costa, 1998. apud Souza, 2001). A propósito, Hely Lopes Meirelles considera que:

Órgãos públicos são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. São unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal. Cada órgão, como centro de competência governamental ou administrativa, tem necessariamente funções, cargos e agentes, mas é distinto desses elementos, que podem ser modificados, substituídos ou retirados, sem supressão da unidade orgânica. Isto explica porque a alteração de funções, ou a vacância dos cargos, ou a

mudança de seus titulares não acarreta a extinção do órgão. (apud Konzen, 2000, p.165)

Segundo Marques (1994, apud Souza, 2001), a primeira tentativa de criação e implementação dos Conselhos atrelou-se a critérios de nomeação estabelecidos por CMDCA, entretanto, este mecanismo ressentia-se de uma participação mais efetiva da comunidade, até que em 12 de outubro de 1991, a Lei 8.242 em seu art.10 altera o texto original²⁸ do art. 132 do ECA, que assim fica: “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”. Para Andrade (2000), essa mudança significa um deslocamento que ratifica a característica de representação popular concebida inicialmente para o Conselho Tutelar. Entende-se então que a comunidade, o Poder Executivo e a Câmara Municipal discutem amplamente os critérios e forma de escolha dos Conselhos Tutelares. Ao redistribuir parcelas de poder e convocar a comunidade à participação, Fantini (2005, p.19) considera que,

O Conselho Tutelar se constituiu como espaço de exercício político que contribui para promover a prevenção e, ao mesmo tempo como mecanismo legal que a coletividade dispõe para proteger e defender os seus direitos.

O instrumento de lei Conselho Tutelar atua num complexo jogo de relações, balizados por dois pilares da modernidade – *regulação e emancipação*:

O pilar da regulação é constituído pelo princípio do Estado cuja articulação se deve principalmente a Hobbes; pelo princípio do mercado dominante sobretudo na obra de Locke; e pelo princípio da comunidade, cuja formulação domina toda a filosofia política de Rousseau. Por sua vez, o pilar da emancipação é constituído por três lógicas de racionalidade: a racionalidade estético-expressiva da arte e da literatura; a racionalidade moral-prática da ética e do direito; e a racionalidade cognitivo-instrumental da ciência e da técnica. (Santos, 1999, p.77)

Cada um dos pilares busca infinitude e aspira à autonomia, mas ao mesmo tempo precisa ceder ao outro, negociar, aceitar limites e firmar compromissos. Santos (1999) discorre sobre o risco permanente de pender para um dos pólos, levando à maximização do Estado ou a juridificação ou a cientifização da realidade.

²⁸ Na 1º versão do art. 132 está: “Em cada comarca, foro regional ou distrital, haverá um mínimo 1 (um) Conselho Tutelar, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos e nomeados pelo Conselho Municipal de Defesa da Criança e do Adolescente, para mandato de 2 (dois) anos, admitida a recondução, (...)”. (ANDRADE, 2000, p.66)

Vários autores comentam sobre certas ambigüidades na figura jurídica dos Conselhos Tutelares, Andrade (2000), por exemplo, considera que o Conselho Tutelar tem em sua criação matizes de “esquerda” e de “direita”, talvez no sentido colocado por Bobbio de que “direita” e “esquerda” se definem pela atitude em relação a um ponto de igualdade. Para a direita, os homens são mais iguais que desiguais, a igualdade não é um ideal e a desigualdade é vista como natural e inalterável. Para a esquerda, o ideal de igualdade deve ser buscado e a desigualdade geralmente é de natureza social e eliminável. Nesta medida, Andrade argumenta que a “direita” pensa o Conselho Tutelar “enquanto participação dos indivíduos não na busca da eliminação das desigualdades, mas como mecanismo de regulação e controle de condutas individuais” e que a “esquerda” inspira-se no modelo dos conselhos operários, que “através da participação social, buscam a eliminação das desigualdades e a transformação da sociedade” (p.27). Nas palavras do autor,

(...) o texto final da Lei produziu um Conselho Tutelar ambíguo, com expressões mais de “esquerda” e com atribuições mais de “direita”, isto é, com uma atribuição mais conservadora, presente nos conselhos americanos e nas experiências das comunidades religiosas inglesas, e com uma expectativa transformadora. (Andrade, 2000, p.30)

A palavra Conselho nos remete à reunião de pessoas, seus membros são denominados conselheiros e suas ações são muito mais complexas que “aconselhar” do senso comum. Por Tutela entende-se o encargo ou autoridade que se confere a alguém com a missão de proteger. Portanto, pode-se concluir que o Conselho Tutelar é “um grupo de pessoas, que foi investido, legitimado pela sociedade, para defender e zelar pelas crianças e pelos adolescentes na concreção de seus direitos, estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente” (Teixeira, 1998, p.77).

O Conselho Tutelar é um órgão permanente, autônomo e não jurisdicional, que se concretiza nas ações de seus componentes principais – os conselheiros tutelares. O termo ‘permanente’ implica continuidade, sem interrupções, logo, um funcionamento contínuo e um trabalho ininterrupto de seus componentes. Atender contínuo e ininterruptamente relaciona-se com a matéria de competência do órgão. Conforme Konzen (2000), o funcionamento dos serviços em dias e horários se dá pela organização estabelecida pelo legislador municipal, “sem que haja transgressões

à natureza permanente do órgão” (p.170). Já para Teixeira (1998), não pode haver espaço de tempo em que o Conselho Tutelar não esteja em funcionamento,

Por ser permanente, também indica que o Conselho Tutelar deve funcionar “24 horas por dia, 30 dias por mês e 365 dias por ano. Aí incluem-se os meses com 31 dias e os anos bissextos” (aspas do autor). O Conselho Tutelar deve funcionar sábados, domingos e feriados. Dias santos ou não. De manhã, de tarde, de noite e também de madrugada, pois aqueles que violam os direitos da criança e do adolescente não escolhem hora, nem dia para fazê-lo. (p.79)

O termo ‘autônomo’ liga-se à liberdade de atuação. O Conselho Tutelar é livre para decidir o rumo dos casos de sua competência, mas a legislação federal não define a natureza e nem os limites dessa autonomia. Embora autônomos, o CT não é um órgão independente, como são considerados os que têm as funções políticas, judiciais e quase judiciais outorgados diretamente pela Constituição, caso dos Poderes de Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário, e outros, com autonomia administrativa, financeira e técnica. Em relação à infra-estrutura de manutenção e funcionamento, as dotações para estes fins devem ser contempladas em previsões de lei Orçamentária (ECA, art. 134: parágrafo único). No caso do Conselho Tutelar, sua autonomia é apenas funcional, no que diz respeito à matéria de sua competência. Parece pouco, mas não é, e ninguém pode interferir, influenciar ou manipular suas deliberações. É uma autonomia de decidir, e suas deliberações não podem ser descumpridas (Teixeira, 1998; Souza, 2001; Konzen, 2000). Conforme disposto no Art. 137 do ECA, “As decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse”.

O termo “não jurisdicional” significa que o Conselho Tutelar não tem atribuição nem autoridade para julgar nenhum tipo de conflito, função esta legítima dos juízes. Não cabe, portanto, ao Conselho Tutelar resolver conflitos de interesse ou aplicar sanções aos transgressores da ordem e da lei. Suas ações transitam na esfera administrativa, verificando a situação, formando juízo de valor e determinando, a partir de seu convencimento, a melhor providência para o caso. O Conselho Tutelar deve garantir que os dispositivos do ECA sejam cumpridos, e fundamentalmente, não pode deliberar ações que extrapolem esse caráter de salvaguarda (Teixeira, 1998; Souza, 2001; Konzen, 2000).

ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS TUTELARES (CTs)

O Conselho Tutelar, como vimos, é um órgão *sui-gêneris*, espaço público entre a sociedade e o Estado, é único na característica de ser lateral à justiça. Neste sentido,

Os Conselhos Tutelares possuem autorização legal para fiscalizar os direitos contemplados em uma lei federal, o que acaba revelando-se uma tarefa mais complexa por abranger, de um lado a legitimação de princípios e, de outro, a disputa cotidiana por recursos públicos e pela consolidação de uma nova autoridade pública frente àquelas já atuantes (Silva, 1995. p.31).

O Conselho Tutelar deve intervir de forma a auxiliar os envolvidos a produzirem novos padrões de relacionamento não violentos, e mesmo que em alguns casos faça os encaminhamentos à Delegacia e/ou Ministério Público, “sua intervenção está totalmente destituída de caráter policialesco ou punitivo” (Oliveira, 2007, p.57).

Do lado da sociedade e de alguns órgãos do Poder Público, Souza (2007) aponta a falta de conhecimento das atribuições dos Conselhos Tutelares. A criança ou o adolescente muitas vezes é para lá encaminhado pressupondo-se um atendimento especializado no local. Seda (1995) observa que na ausência de programas, o CT tem maior pressão de demanda, mas ele ‘não é pronto-socorro’, o município deve organizar os programas para socorrer as crianças e adolescentes que necessitem de proteção, seja policial, médica e social e criar um Conselho Tutelar incumbido de fiscalizar os desvios desses serviços.

Outra consideração trazida por Souza (2007, p.51) refere-se a falta de investimento do Conselho Tutelar na busca de responsabilização penal do perpetrador da violência contra as crianças e adolescentes. Ou seja, direciona-se atenção ao atendimento da vítima “sem que em paralelo ocorra a tramitação devida para a responsabilização penal do vitimizador”. Essa crítica pode ser complementada com a idéia da resolubilidade, em que a criança e o adolescente envolvidos tenham acompanhamento adequado dirigido a si e a sua família, considerando aí também o agressor.

No que diz respeito à política de atendimento, a proposta de atuação e de determinação de providências se dá na compreensão do que seja atendimento e neste sentido,

Por atendimento (ato ou efeito de atender) pode-se compreender a ação de dar ou de prestar atenção ou, então, de tomar em consideração, levar em conta, ter em vista, considerar, atentar, observar, notar. Atendimento também pode significar acolher, receber com atenção ou cortesia, tomar em consideração, dar audiência, dar despacho favorável, deferir, ficar ou estar atento, escutar atentamente, escutar ou aguardar. Muito mais do que no sentido gramatical da palavra, importa o sentido jurídico, contexto em que se permite compreender o atendimento preconizado pelo Estatuto como o conjunto de ações de fato tendentes a responder pela efetividade dos direitos fundamentais da infância e da adolescência (Konzen, 2000.p.163)

Em sintonia com o nosso especial interesse às considerações sobre a qualidade do atendimento dos conselheiros tutelares, enfocamos Sanches (2007) em referência à sensibilização e capacitação destes e de outros profissionais que integram a rede de proteção. Capacitá-los para o diagnóstico, a notificação e os encaminhamentos. A notificação nos casos de suspeita ou ocorrência de violência doméstica não é uma tarefa simples, envolve interferência na dinâmica familiar, muitas vezes até de ordem financeira, além da dificuldade em si de identificar os sintomas e admissão do caso.

A proposta do ECA é que, com a notificação, se deflagrem ações de proteção e responsabilizações das pessoas envolvidas. Notificar representa muito mais que uma norma jurídico-administrativa e de acordo com o Ministério da Saúde (2002, p.15),

Uma informação emitida pelo Setor Saúde ou por qualquer outro órgão ou pessoa, para o Conselho Tutelar, com a finalidade de promover cuidados socio sanitários voltados para a proteção da criança e do adolescente. O ato de notificar inicia um processo que visa a interromper as atitudes e comportamentos violentos no âmbito da família e por parte de qualquer agressor.

Para Konzen (2000, p.183), a notificação é o “instrumento de comunicação oficial entre a autoridade pública e o cidadão sempre que se exige do notificado alguma providência ou a ciência de ou para determinada providência”. Assim, o conselheiro tutelar comunica oficialmente às pessoas envolvidas com o atendimento, não só para que compareçam a sua presença como também para que cumpram alguma obrigação decorrente da intervenção.

Sanches (2007), por sua vez, alerta de que na realidade cotidiana, muitos profissionais que lidam com as questões da criança e do adolescente muitas vezes realizam seus atendimentos isoladamente, e que nos casos de notificação, por exemplo, embora o art.13 do ECA discipline a obrigatoriedade de notificar as ocorrências - até mesmo de simples suspeita de violência, descumpre-se esta obrigação por variadas razões:

como a questão cultural do direito do uso de castigo corporal para educar; um suposto direito de que os pais têm sobre seus filhos; o medo de represália por parte do agressor; medo de interferir na órbita da família; o medo da falta de apoio institucional nos desdobramentos do caso; a dúvida se de fato está ou não ocorrendo os maus tratos; a inexistência de estrutura de serviços de atendimento; o desconforto de eventual depoimento na Justiça e até a alegação do desconhecimento da obrigação legal de comunicar. (Sanches, 2007, p.14)

Além da notificação, outras das atribuições do conselheiro tutelar que trata o artigo 136 do ECA são a representação e o encaminhamento. A representação se fará frente à autoridade judiciária quando ocorrer descumprimento injustificado de suas deliberações e o encaminhamento poderá ser ao Ministério Público – nos casos de infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente; caberá também encaminhamento à autoridade judiciária os casos de sua competência. Sobre esse assunto, Konzen salienta que:

Ora, se determinado fato constitui-se em uma infração administrativa, está o Conselho Tutelar legitimado a oferecer representação à autoridade judiciária competente (art.194 do ECA). Agora, no inciso IV do artigo 136, abre a possibilidade de comunicar o fato ao Ministério Público. Tem o Conselho, portanto, duas alternativas. Ou oferece a representação, ou comunica o fato ao órgão do Ministério Público. Não teria sentido proceder duas vezes em relação a um mesmo fato. (2000, p.184)

Segundo Souza (2007), há municípios onde os serviços inexistem, assim como não existem a primazia da proteção integral, a primazia de receber socorro em qualquer circunstância, a primazia no atendimento em qualquer órgão público, etc., e muito provavelmente, nessas situações, o conselheiro tutelar “assumirá (usurpará) as funções dos profissionais da assistência social, da saúde, da segurança e outros, tudo no nobre intuito (porém ilegal) de buscar a melhor solução à (...) vítima” (Souza, p.50)

O público que utiliza os serviços dos Conselhos Tutelares, em sua maioria, são as famílias e o atendimento deste órgão tem como pano de fundo o ECA, não só como dever de cumprir a lei, mas principalmente como consciência de uma linha de pensamento onde esteja claro o direcionamento de suas ações em prol das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Lidar com a questão dos direitos da criança e do adolescente também implica ater-se às garantias de direitos da família, compreender as nuances das diversas dinâmicas familiares e o contexto social em que se inserem.

O conselheiro tutelar lida com situações críticas de espancamentos, dependência química, estupros, violência doméstica, etc. Intervir no espaço privado familiar pode resultar em descobrir caminhos de acesso às soluções de conflito, produzindo alternativas de liberdade e dignidade, ou, lamentavelmente, constituir-se como invasão de privacidade através de condutas autoritárias e burocráticas.

A complexidade do fenômeno da violência, que é nosso interesse junto aos Conselheiros Tutelares de Manaus, torna delicada a tarefa de categorizar, tipificar as nuances das violências domésticas, e ainda mais que envolve as redes de valores diversos que alicerçam as concepções dos agentes de atendimento e guiam as suas condutas. Nesta medida, interessante é a orientação de Gonçalves (2003):

será preciso ESCUTAR e SEPARAR. Escutar os anseios que são da ordem do particular e não do universal, e separar seus excessos. Se isso traz complexidade ao problema e às formas de abordá-lo, esse talvez seja o custo a pagar para evitar a armadilha da regulação das condutas que espreitam a aplicação do rótulo de “violento” (p.292)

No trabalho operacional com famílias e com quadros de violência contra a criança é possível que, como em outras situações, a análise enviesse em decorrência da ótica condicionada de quem faz o atendimento. São casos em que, segundo Gonçalves (2003), o profissional pode incorrer em três distorções: a primeira distorção seria acreditar que a sua concepção de família “saudável” seja um valor universal, desconsiderando a diversidade de modos familiares presentes na sociedade. A segunda distorção seria a de classe, pautada em modelos de organização familiares que foram predominantes por longo período histórico, por exemplo, as famílias centradas no poder do pai, desconsiderando as contingências de produziram novas

necessidades de articulação familiar. A terceira distorção seria produto de uma uniformização decorrente unicamente da teoria, que viria a engessar o entendimento da realidade, desconsiderando as nuances da vida social.

A preocupação com as possíveis distorções pode ser entendida na medida em que a violência doméstica contra crianças e adolescentes inscreve-se em um universo estruturado por variáveis objetivas e simbólicas e os sistemas simbólicos são instrumentos de conhecimento e comunicação, são operações humanas de construções de realidade, chamadas por Bourdieu (2002) de “poder simbólico (...)”. São os chamados sistemas simbólicos, legitimando uma ordem através do estabelecimento de distinções (hierarquias) que localizam o espaço de *poder* dos conselheiros sobre as famílias e que podem operar na função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação, chamada por Bourdieu de “violência simbólica”.

Ao contrário, a vida social em seu vigor criativo e multifacetado exige que se considere as multiverdades. Então, há de se possibilitar espaços de considerações sobre as verdades de todos os membros que compõem a família a respeito de seus entendimentos do que seja a violência. A articulação do diálogo no campo das operações de intervenções poderá produzir novos significados, novos conhecimentos, uma vez que

Nada leva a crer que as representações sobre violência em família, e sobre violência contra a criança, não encontrem formas específicas na família brasileira. Se a realidade não corresponder à teoria, então a intervenção que ora é realizada no Brasil é não só ineficaz: ela distorce sentidos, dissocia-se das questões que quer tratar, ignora as razões que as determinam e interfere no núcleo familiar e na sociedade para ignorar a identidade e destituí-la de si mesmo. (Gonçalvez, 2003. p.187)

O conhecimento dos padrões abusivos contra crianças e adolescentes quando dominam as relações familiares pode resultar, conforme Oliveira (2003), em um melancólico sentimento de fracasso, quando pretendemos proteger a vítima, julgar os demais familiares e punir o agressor, de maneira simplista. Além da responsabilização dos agressores, há de se ter em conta que de modo distinto “todos os membros da família concorrem para a instauração do abuso e para a manutenção do sigilo” (p.137). Uma vez que os padrões abusivos não se restrinjam ao fato de uma

violência denunciada, quando abusivo não é cada ato particular, mas principalmente a dinâmica do grupo familiar, pode-se pensar que mesmo que este ato específico cesse, a criança no seio familiar ainda poderá estar sendo vítima de violência. O referido autor recomenda que “muito mais conveniente é manter a integridade do núcleo familiar e atuar sobre a dinâmica da família no sentido de reverter padrões de interação que são abusivos” (p.138).

Uma vez que, como sujeitos mergulhados em sua cultura, os conselheiros tutelares transitam entre as representações familiares cristalizadas em nossa sociedade e uma realidade que se impõe de construções de novos paradigmas sobre família e sobre direitos de crianças e adolescentes, essas concepções pessoais acabam de alguma maneira capitaneando as escolhas de intervenção no fazer profissional. Segundo Carvalho,

As expectativas em relação à família estão, no imaginário coletivo, ainda impregnadas de idealizações, das quais a chamada família nuclear é um dos símbolos. A expectativa maior é de que ela produza cuidados, proteção, aprendizado de afetos, construção de identidades e vínculos relacionais de pertencimento, capazes de promover melhor qualidade de vida a seus membros, efetiva inclusão social na comunidade e sociedade em que vivem. No entanto, essas expectativas são possibilidades e não garantias. A família vive no contexto que pode ser fortalecedor ou esfacelador de suas possibilidades e potencialidades (2002 p.15)

Sensibilizados com essas ponderações, mais preocupados ficamos com a questão da qualificação dos conselheiros tutelares. É bom esclarecer que diferenciamos o termo *qualificação* do termo *treinamento*, pois aquele vai além das orientações e esclarecimentos dos instrumentais operativos. O pensamento é produzir, por associação às palavras de Souza (2007:29), um “atendimento crítico, apreensão de valores e comprometimento intelectual”, de modo a proporcionar articulação, independência e autonomia de decisão.

Para Bazílio (2003), além das resistências externas, ainda existem as limitações dos conselheiros como: a falta de formação adequada, de clareza de atribuições ou uma atuação comunitária expressiva, bem como ausência de capacitação e/ou qualidade dos treinamentos oferecidos (os que existem não os habilitam para o serviço). Bazílio coloca em xeque a qualificação dos que capacitam,

os conteúdos de formação, a falta de estrutura de apoio e o excesso de “demanda de balcão”.

Vários autores preocupam-se com a relação entre a capacitação do conselheiro e a eficácia de seus atendimentos. É bem verdade que o cotidiano dos Conselhos Tutelares se dá com diversas situações de violação aos direitos da criança e do adolescente, mas Oliveira (2003) destaca a angústia dos conselheiros diante do desafio imposto nos casos de violência doméstica. Neste sentido, o autor ressalta que:

(...), acredito que precisam mesmo ser qualificados para entender seu papel, ou seja, o limite da intervenção que não se caracteriza por uma avaliação técnica – no sentido de conteúdo do caso e diagnóstico – mas que necessita de cuidados básicos mínimos decorrentes da compreensão da dinâmica característica deste tipo de caso.(Oliveira, 2003, p.143)

Estudioso do fenômeno da violência doméstica, Oliveira justifica sua preocupação acrescentando que os conselheiros tutelares:

Por exemplo, precisam estar cientes de que, ao receber uma notificação de abuso sexual, não constitui o melhor procedimento convocar o alegado agressor primeiro. Antes, deve-se garantir um atendimento à criança e a preparação dessa família para as possíveis conseqüências do processo de avaliação. Sabemos que um caso de abuso sexual intrafamiliar torna-se rapidamente um “ex-caso” se a criança ou adolescente e demais familiares têm de lidar com as pressões exercidas pelo agressor. (2003, p.143)

Ciente de que a realização de diagnóstico, orientação e tratamento é competência dos programas de atendimento, a proposta de Oliveira (2003) de uma qualificação profissional específica sobre violência doméstica para os conselheiros é no sentido de ajudá-los a melhor compreender as suas atribuições conferidas pelo ECA, evitando a omissão ou a extrapolação de função. O papel estratégico dos Conselhos Tutelares em defesa dos direitos da criança e do adolescente fica comprometido se existe negligência do Poder Público em não proporcionar uma capacitação de qualidade e infraestrutura adequada ao bom desempenho do órgão.

Afinal, Souza nos recorda que o Estatuto prima pela eficiência no atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, não sendo concebíveis ações e atitudes revestidas de “ilegalidade, amadorismo e falta de competência técnica” (2007, p.50).

O Conselho Tutelar torna-se realidade concreta nas ações de seus conselheiros e esses produzem sintaxes de regras jurídicas e ordenações de relações privadas.

Dentro da rede de proteção à criança e ao adolescente, costuram um contrato “capaz de firmar os direitos como princípios reguladores da vida social e que estabeleça os termos de uma negociação e interlocução possíveis quanto às regras da equidade e à medida de justiça que devem prevalecer nas relações sociais” (Telles, 1994).

Os conselheiros tutelares são sujeitos coletivos constituídos como interlocutores válidos e esses interlocutores que estruturam uma linguagem pública. Conselheiro Tutelar é um papel social, existindo primeiramente no papel Assim sendo, os significados e práticas dos conselheiros tutelares podem de alguma maneira desalojar a cultura da violência doméstica e fazê-la enfrentar outras culturas e políticas.

E é como *acontecimento* que se pode perceber o seu significado político. Nesses espaços de representação, de negociação e interlocução pública (...) se fazem ver e reconhecer como sujeitos que se pronunciam sobre o justo e o injusto ao formular reivindicações e demandas e, nestes termos, reelaboram suas condições de existência, com tudo que estas carregam em termos de valores e tradições, necessidades e aspirações que dizem respeito ao julgamento ético e à deliberação política (Paoli e Telles, 2000 p.106)

Em breve síntese, podemos dizer que os direitos sociais exigem, para sua realização prática, para a sua proteção efetiva, a ampliação dos poderes do Estado (Bobbio, 2004). Originalmente, no campo da proteção social de crianças e adolescentes, saímos de políticas pautadas na priorização dos aspectos médicos e de periculosidade, baseadas no pressuposto de corrigir desvios de comportamento e diversas ‘patologias sociais’, e estamos, hoje, no caminho de uma proteção integral e de qualidade para todas nossas crianças e adolescentes. O Código de Menores de 1927 tratava de “menor abandonado e delinquente”, termos de legislação diluídos depois no Código de 1979 que considerava as questões referentes à exclusão social da criança e do adolescente como em “situação irregular” (Barros, 2005). Hoje temos o ECA e os Conselhos Tutelares, entre outros, que postulam sobre a “criança cidadã”.

A doutrina de proteção integral para crianças e adolescentes que embasa o ECA inova não só em termos de lei, mas na proposta de ações concretas para o atendimento em casos de violação dos direitos da população nessa faixa etária. Todavia, a rede de proteção e garantia dos direitos de crianças e adolescentes só será eficiente, na medida da competência de ação e articulação de cada um de seus atores, afinal,

Cada profissional, tendo como parâmetro os recortes de sua visão de mundo e suas teorias, mostra um lado da questão que, somada às demais, vai clarificando as explicações e aprofundando o estudo. Certamente, abordar a violência sob um único prisma nos levará a enfrentar a questão com olhos míopes e ingênuos [...]. (Schmickler, 1998, p.74 apud Souza, 2007, p.49).

Diante do exposto, passemos ao próximo capítulo no qual discorreremos sobre o que nos foi possível conhecer, através de pesquisa de campo, quanto a atuação dos conselheiros tutelares da cidade de Manaus na defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica.